



Ministerie van Financiën

20-6 '25

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Indiening Wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen bij
Tweede Kamer

Datum

27 juni 2025

Notanummer

2025-0000177748

Bijlagen

1. Nader rapport
2. Wetsvoorstel verbeter
3. Memorie van toelichting
4. Openbaar te maken no

Aanleiding

Op 30 juni a.s. wordt het nader rapport bij het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen besproken in de Ministerraad. Indien de Ministerraad akkoord gaat met indiening van het nader rapport en het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen ('het wetsvoorstel') bij de Tweede Kamer, is het belangrijk dat deze indiening spoedig en nog voor het zomerreces kan plaatsvinden. Daarvoor zijn getekende versies benodigd van enkele stukken die u eerder hebt ontvangen, waarna deze zullen worden aangeleverd bij het Kabinet van de Koning. In deze nota wordt u daarom gevraagd om deze stukken te ondertekenen.

Beslispunten

Gaat u akkoord met:

- het indienen van het wetsvoorstel, inclusief het nader rapport, bij de Tweede Kamer door de Koning? Dan wordt u gevraagd het nader rapport (**bijlage 1**) en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (**bijlage 3**) te ondertekenen op uiterlijk 30 juni na de MR.
- het openbaar maken van bijgevoegde eerdere nota's (**bijlage 4**) en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's? De omliggende delen worden voorafgaand aan de openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

akkoord

Communicatie

Woordvoering verzorgt een persbericht.

Doc nr.	Datum	Titel doc.
1	30-9-2024	Nota - stasFTD - Vergisrecht in wettelijke bepalingen boetebeleid toeslagen
2	4-11-2024	Nota - stasFTD - Startnota Wet verbetermaatregelen toeslagen
3	5-11-2024	Nota - stasFTD - Voorstel aanpassing hardheidsclausule Awir
4	5-12-2024	Nota - stasFB - Voorstel aanpassing hardheidsclausule Awir
5	12-12-2024	Nota - stasHT - Internetconsultatie Wet verbetermaatregelen toeslagen
6	12-12-2024	Nota - stasFBD - Internetconsultatie Wet verbetermaatregelen toeslagen
7	9-1-2025	Nota - stasHT - Start internetconsultatie Wet verbetermaatregelen toeslagen
8	26-1-2025	Nota - stasHT - Keuze beleidsoptie belastingrente toeslagen
9	27-1-2025	Nota - stasHT - Mogelijke wetsaanpassingen n.a.v. opstarten ITO
10	26-2-2025	Nota - stasHT - Beleidsrichting hardheidsclausule
11	3-3-2025	Nota - stasHT - Verzending wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen aan ambtelijk onderraad (CSD)
12	18-3-2025	Nota - stasHT - Verzending Wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen aan Ministerraad
13	1-4-2025	Nota - stasHT - Aanvraag advies Raad van State Wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen
14	6-4-2025	Nota - stasHT - Aanpassing hardheidsclausule toeslagen
15	28-5-2025	Nota - stasHT - Advies RvS wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen
16	12-6-2025	Nota - stasHT - Nader rapport wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen
17	17-6-2025	Nota - stasHT - Verzending MR nader rapport wet verbetermaatregelen toeslagen



MA
21/10

8/11

13.15 - 14.45 uur
MA 12/11

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Vergisrecht in wettelijke bepalingen boetebeleid toeslagen

Datum
30 september 2024

Notanummer
2024-0000464124

Bijlagen
geen

Aanleiding

Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat eind 2024 voldoende waarborgen gereed zijn om het intensief toezicht (ITO) opnieuw volledig op te kunnen starten. Over de stand van zaken hiervan en enkele beleidsbeslissingen die binnen de uitvoering nog moeten worden gemaakt, wordt u op parallel geïnformeerd (nota 2024-463742). Deze nog te maken beleidsbeslissingen vergen op zichzelf geen wetswijziging, omdat het huidige wettelijk kader veel ruimte biedt aan de uitvoering om boetebeleid vorm te geven.

In deze nota wordt desalniettemin aan u voorgesteld om nader uit te werken hoe enkele nieuwe waarborgen in het boetebeleid wettelijk kunnen worden verankerd. Met het aanpassen van de wettelijke bepalingen kunt u ongewenste beleidsruimte, die Dienst Toeslagen ook niet wil gebruiken in de uitvoering, desgewenst inperken. Dit bevordert de transparantie en legitimatie van het ITO proces.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met het verder uitwerken van beleidsopties om de nieuw in te bouwen waarborgen (gedeeltelijk) wettelijk te verankeren?
- Kunt u zich vinden in de hoofdlijnen van de beleidsinhoudelijke voorstellen met betrekking tot de verzuimboete en de maximumhoogte van de vergrijpboete?
 - Indien u deze nota graag eerst bespreekt, stellen wij voor het samen te bespreken met de nota 463742 die hierboven wordt genoemd.
 - Deze bespreking is gepland op 24 oktober van 11:45 – 12:15. Indien beide nota's worden besproken, lijkt het ons goed als het overleg kan worden verlengd en dat van elk van de drie betrokken directies twee medewerkers aansluiten. Gaat u hiermee akkoord?

MA bespreking 8/11
Akkoord met de
Beslispunten.

MA
gras gezamenlijk
bespreken in
60 min.

Kernpunten

- De huidige Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) laat veel ruimte voor Dienst Toeslagen om boetebeleid vorm te geven. De waarborgen die noodzakelijk zijn om ITO weer op te starten kunnen binnen het huidige wettelijk kader worden ingebouwd. Een wetswijziging is dus geen voorwaarde voor het volledig implementeren van het ITO proces.
- Desalniettemin wordt u geadviseerd om nader uit te werken hoe de Awir kan worden aangepast om de nieuwe waarborgen wettelijk te verankeren.

Dit geeft het boetebeleid meer democratische legitimatie en maakt het beleid transparanter. Ook ondersteunt een duidelijke politieke opdracht Dienst Toeslagen bij het uitvoeren van het beleid en wordt beter aangesloten bij de wijze waarop het sanctioneringsbeleid binnen de sociale zekerheid wordt herzien.

- Op dit moment zijn daartoe twee mogelijke beleidsvoorstellen in beeld. Dit betreft het schrappen van de verzuimboete voor burgers en het aanpassen van de wettelijke maximumhoogte van de vergrijpboete.
- Deze aanpassingen zijn in lijn met een lopend wetsvoorstel in de sociale zekerheid (zie Toelichting).

Toelichting

Wettelijk verankeren van waarborgen

- Naast de in de kernpunten genoemde voordelen, past aanpassing van de wet ook goed bij de aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie fraudebestrijding en dienstverlening van begin dit jaar om het sanctioneringsstelsel in de sociale zekerheid grondig te herzien middels een nieuw wettelijk regime. De commissie onderstreept in de wens tot harmonisatie binnen de sociale zekerheid, de opdracht aan de wetgever om te voorkomen dat aan de uitvoering wordt overgelaten hoe de wet moet worden geïnterpreteerd en de aanbeveling dat altijd een integrale afweging moet worden gemaakt bij belastende beslissingen.
- Daarnaast is het aanpassen van de Awir in lijn met lopende aanpassingen in de sociale zekerheid, waar het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid op dit moment voorligt (zie hieronder).
- Mogelijk nadeel van het aanpassen van de wet kan zijn dat het beleid minder flexibel kan worden aangepast op basis van ervaringen bij het opstarten van ITO. Aangezien de boetebepalingen kan-bepalingen blijven en dus niet tot verplichte boetes leiden, en daarnaast de beperkingen van de wettelijke ruimte zien op beleidsmatig onwenselijke ruimte voor Dienst Toeslagen (bijvoorbeeld het opleggen van zeer hoge boetes, zie hieronder), wordt niet verwacht dat dit tot problemen leidt.

Beleidsvoorstellen Awir

- Voorgesteld wordt om de volgende twee mogelijke beleidsvoorstellen nader uit te werken:
- Het **schrappen van de verzuimboete voor burgers**.
 - Op dit moment heeft Dienst Toeslagen twee punitieve handhavingsinstrumenten: de verzuimboete en de vergrijpboete. Hiermee kan Dienst Toeslagen de inlichtingenplicht handhaven die burgers hebben om op tijd de juiste informatie aan te leveren.
 - Voor de verzuimboete geldt dat geen beoordeling van grove schuld of opzet vereist is om een boete op te leggen. Als burgers niet (op tijd) door Dienst Toeslagen gevraagde informatie overleggen, en Dienst Toeslagen hen tevergeefs in de gelegenheid heeft gesteld om dit alsnog te doen, kan de verzuimboete worden opgelegd, tenzij sprake is van afwezigheid van alle schuld.
 - Los van de verzuimboete kan de Dienst Toeslagen bij burgers die niet reageren op informatieverzoeken ook een toeslag stopzetten of terugvorderen. Hoewel deze bevoegdheid formeel geen punitief karakter heeft, ervaren burgers dit wel zo en houden zij ook zonder boete een prikkel om op tijd informatie aan te leveren.

- Bij het opstarten van het ITO proces is besloten om te starten met het behandelen van ernstige signalen die duiden op opzettelijk misbruik. Dat past niet bij de verzuimboete, maar juist wel bij de vergrijpboete.
- De parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening heeft aanbevolen om een duidelijk onderscheid te maken tussen fouten en fraude.
- In het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma is daarnaast opgenomen dat burgers een recht op vergissen moeten krijgen. In het regeerprogramma is opgenomen dat sectorspecifiek wordt bekeken hoe het vergisrecht binnen verschillende domeinen kan worden verankerd.
- Omdat in de uitvoering geen wens bestaat om gebruik te maken van de wettelijke bevoegdheid tot het opleggen van verzuimboetes, en er breed politiek draagvlak is voor het verduidelijken van het onderscheid tussen fouten en fraude, wordt voorgesteld om nader uit te werken of de verzuimboete voor burgers kan worden geschrapt.
- De verzuimboete voor kinderopvangorganisaties wordt niet door dit voorstel geraakt.
- Het aanpassen van de **maximumboetehogten** voor de vergrijpboete.
 - In de Awir is nu voor de vergrijpboete een maximumhoogte geformuleerd tot aan 150% van het bedrag dat is of zou zijn teruggevorderd. Daarom kunnen boetes in de praktijk zeer hoog uitvallen (in de tienduizenden euro's).
 - Deze berekeningswijze geeft uiting aan het principe dat een hoger benadelingsbedrag zou duiden op een ernstiger vergrijp.
 - In het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid wordt van een soortgelijke berekeningswijze afgestapt. Er wordt gekozen om in de wet een vast bedrag als maximumboetehoogte te hanteren dat is gekoppeld aan de tweede boetecategorie uit het Wetboek van Strafrecht (€5.150 in 2024). In lagere regelgeving wordt uitgewerkt op welke hoogte de boete per geval wordt vastgesteld.
 - In de voorstellen die uitgewerkt worden in het kader van opstarten ITO wordt uitgegaan van lagere (maximale) boetebedragen. Het wordt niet proportioneel geacht om boetes op te leggen die in de (tien)duizenden euro's lopen. In lijn met deze uitvoeringspraktijk is het logisch de wettelijke maxima te verlagen, zodat hierover ook richting de burger meer zekerheid kan worden gegeven.
 - Als het aanpassen van de boetehogten één van de waarborgen is die moet worden ingebouwd binnen het ITO proces, is het wenselijk dat de wet en lagere regelgeving op elkaar aansluiten.
 - Daarom kan nader worden uitgewerkt hoe de percentages in de Awir kunnen worden aangepast, of hoe in de Awir een vast bedrag als maximumboetehoogte voor de vergrijpboete kan worden opgenomen.

Relatie met sociale zekerheid

- Zoals vermeld zijn de twee voorgestelde wetswijzigingen in lijn met het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, dat door SZW wordt getrokken. Dit wetsvoorstel vormt tevens een uitwerking van het in het hoofdlijnenakkoord opgenomen vergisrecht. Het wetsvoorstel wordt

daarom ook in het regeerprogramma genoemd. Het voorstel wordt nu voorbereid om ter advies aan de Raad van State voor te leggen.

- Met de voorgestelde wijzigingen wordt ook in het toeslagendomein een sectorspecifieke invulling gegeven aan het vergisrecht, wat aansluit bij de richting die in het regeerprogramma is benoemd. Er wordt namelijk wettelijk verankerd dat onbewuste fouten niet leiden tot boetes.
- Naast de hierboven voorgestelde wijzigingen van de Awir, zijn er in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid ook andere maatregelen opgenomen die passen bij de beoogde beleidsrichtingen binnen de uitvoering (aan u parallel voorgelegd in nota 2024-463742). Dit betreft het breder inzetten van waarschuwingen als eindsanctie in plaats van een boete en het transparant maken van criteria op basis waarvan wordt afgewogen welke sanctie passend is. Voor deze maatregelen moet nog nader bezien worden of deze net als binnen de sociale zekerheid op wetsniveau, of beter in lagere regelgeving kunnen worden uitgewerkt.
- Niet alle elementen uit het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid passen goed binnen het toeslagendomein, waardoor de voorgestelde aanpassingen niet geheel zullen overlappen. Dit betreft met name de aanpassingen binnen het maatregelenregime. Dit betreft de mogelijkheid om tijdelijk uitkeringen te verlagen als gevolg van schending van een meewerkverplichting. Binnen toeslagen bestaan geen meewerkingsverplichtingen en geen maatregelenregime. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid een nieuwe mogelijkheid gecreëerd om af te kunnen zien van het opleggen van een boete. Dit is bij toeslagen al mogelijk.

Communicatie
n.v.t.

Politiek/bestuurlijke context
n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



MA 12/11

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

ix
Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Startnota Wet verbetermaatregelen toeslagen

Datum

4 november 2024

Notanummer

2024-0000512606

Bijlagen

geen

Aanleiding

In het regeerprogramma is aangekondigd dat het kabinet drie verbetermaatregelen binnen het toeslagendomein zal voorstellen. In deze nota wordt u gevraagd akkoord te gaan met de uitwerking van een verzamelwetsvoorstel waarin deze maatregelen worden opgenomen, zodat verder kan worden gegaan met de voorbereidingen van de wijzigingen en deze per 1 januari 2026 in werking kunnen treden. Daarbij wordt in de toelichting verzocht enkele andere wijzigingen mee te nemen.

Beslispunten

Gaat u akkoord met:

- het opnemen van de voorgestelde maatregelen (zie toelichting) in een afzonderlijk wetsvoorstel met verbetermaatregelen voor toeslagen?
- het voorstel om niet op wetsniveau vast te leggen dat bij beschikkingen van de SVB en IND toeslagen niet met terugwerkende kracht worden aangepast?

antwoord!

Kernpunten

- In de augustusbesluitvorming is besloten tot drie verbetermaatregelen in de toeslagen. Er is dekking gevonden voor deze maatregelen uit de in het hoofdlijnenakkoord beschikbaar gestelde envelop groepen in de knel. Er is in het budget voor deze maatregelen rekening gehouden met een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026.
- Er zijn enkele andere wijzigingen van de Awir uitgewerkt waarvoor ook een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026 is beoogd of, voor het voorstel over de belastingrente, wordt nagestreefd.
- In het verleden liepen toeslagoverstijgende maatregelen vaak mee in fiscale verzamelwetten. Voorgesteld wordt om de voorgestelde verbetermaatregelen in samenhang in één Wet verbetermaatregelen toeslagen op te nemen. Hierdoor behandelen de Kamers de voorstellen zelfstandig en als één geheel.
- De nadere uitwerking krijgt u nog voor akkoord voorgelegd in december 2024. Ook de bewindspersonen van de toeslagdepartementen (minister SZW, staatssecretaris PenI, minister VWS en minister VRO) worden dan voor akkoord gevraagd. De maatregelen vergen wetswijziging.
- Voor alle maatregelen geldt dat deze nog beoordeeld moeten worden op uitvoerbaarheid door middel van een uitvoeringstoets.

Toelichting

Proces

- U wordt geadviseerd om voor de inwerkingtreding van de beoogde maatregelen een apart wetstraject met verbetermaatregelen voor toeslagen in te dienen. Het is niet wenselijk en mogelijk om aan te sluiten bij een al geplande verzamelwet fiscale maatregelen. Het traject van de Fiscale verzamelwet 2026 is inmiddels te ver gevorderd om op aan te sluiten. Tevens voldoen de maatregelen niet aan de criteria voor opname in het Belastingplan.
- De Raad van State heeft onlangs kritiek geuit op het opnemen van een inhoudelijk verbetervoorstel voor toeslagen in de Fiscale Verzamelwet 2025. Het is daarom transparant om de verbetermaatregelen toeslagen los van fiscale wetgeving, maar gecombineerd voor de toeslagen op te nemen.
- Het tijdspad om de voorgestelde maatregelen per 1 januari 2026 in werking te laten treden is kort. Het is daarom noodzakelijk om zo snel mogelijk te starten met de wetgeving. Indien u akkoord bent met het uitwerken van de wetgeving, ontvangt u voor het kerstreces het conceptwetsvoorstel om begin 2025 de internetconsultatie te kunnen starten.
- Vanwege de inwerkingtreding van 1 januari 2026 zal gelijktijdig aan het doorlopen van het wetstraject en de parlementaire besluitvorming de voorbereiding moeten starten van de maatregelen in de uitvoering, bijvoorbeeld het bouwen van IV-aanpassingen. Hier zit een risico in dat, indien de voorstellen niet door beide Kamers komen of het proces van besluitvorming vertraagt, capaciteit verloren gaat in de uitvoering.
- De voorgestelde planning voor het wetstraject is als volgt:

December 2024	Conceptwetsvoorstel gereed, voorleggen ter politieke weging aan stasTD, minSZW, stasPenI, minVWS en minVRO
Begin januari 2025	- Aanvraag uitvoeringstoets - Start internetconsultatie - Adviesaanvraag Raad voor de Rechtspraak, Autoriteit Persoonsgegevens, Adviescollege Toetsing Regeldruk
Februari 2025	- Verwerken reacties internetconsultatie - Wetgevingstoets J&V
Eind februari 2025/begin maart 2025	Afronding uitvoeringstoets
Maart 2025	Ambtelijke voorportalen en MR
Begin/medio april 2025	Wetsvoorstel naar RvS
Begin/medio juni 2025	Ontvangst en verwerking advies RvS
Begin juli 2025 (voor zomerreces)	Wetsvoorstel + nader rapport naar TK
Najaar 2025	Parlementaire behandeling TK+EK
1 januari 2026	Inwerkingtreding

Maatregelen

In het regeerprogramma zijn drie maatregelen opgenomen die in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) geregeld dienen te worden. De kosten van deze drie maatregelen worden gedekt uit de envelop groepen in de knel. Dit betreft de volgende maatregelen:

1. Uitzondering op het partnerbegrip voor burgers met een vermiste partner, erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen en burgers met een partner in detentie

- Met deze maatregel wordt een uitzondering op het partnerbegrip gemaakt voor burgers met een partner die elders verblijft en waarvan op basis van objectieve gegevens niet verwacht kan worden dat deze partner zich bij het gezin voegt of kan bijdragen aan de kosten van het huishouden.
- Dit betreft burgers met een vermiste partner, erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen en burgers met een partner in detentie of bewaring. In deze gevallen is de kans dat de partner inkomen geniet en het gezin financieel ondersteunt minimaal.
- We hebben deze maatregel verder uitgewerkt. Daarbij is gebleken dat nader onderzocht moet worden of het wenselijk is om bij vermisten en gedetineerden ook het medebewonerschap te doorbreken, zodat geen negatieve gevolgen ontstaan voor de huurtoeslag van achterblijvende toeslaggerechtigden. Dit vergt tevens ambtelijke afstemming met VRO. Deze gesprekken vinden de komende weken plaats, u wordt hier in december nader over geïnformeerd.
- Daarnaast werden vluchtsituaties in de nota's die u in augustus ontving omschreven als vluchtelingen met een nareizende partner. In de huidige uitwerking dienen vluchtelingen met een huwelijkspartner die niet kan nareizen, bijvoorbeeld omdat dit fysiek onmogelijk is, vanuit het oogpunt van gelijke behandeling echter ook onder de uitzondering te vallen, waardoor de omschrijving hierop is aangepast. Dit lijkt vooralsnog geen extra budgettaire consequenties te hebben.

2. Niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aanpassen bij beschikkingen van de SVB of IND

- In het regeerprogramma is opgenomen dat het kabinet gaat voorstellen om niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aan te passen als gevolg van besluiten over kinderbijslag of verblijfsstatus.
- Deze maatregel komt voort uit signalen uit de uitvoering dat burgers te maken krijgen met beschikkingen van de SVB of IND die terugwerkende kracht kennen, zonder dat de burger dit had kunnen voorzien. In zulke gevallen is het niet wenselijk om negatieve effecten op de toeslagen te laten ontstaan, omdat de burger op het moment van het aanvragen van de toeslag en het maken van de kosten waarvoor de toeslag bedoeld is, niet kon weten dat eigenlijk geen recht op de toeslag bestond.
- Hoewel daar nog geen signalen toe zijn, is voorstelbaar dat soortgelijke problemen ook (gaan) spelen bij andere groepen, op basis van andere soorten beschikkingen. Daarom wordt voorgesteld om in de maatregel ruimte te laten om voor bepaalde doelgroepen later eveneens te kunnen besluiten om niet met terugwerkende kracht toeslagen aan te passen.

- Om hier invulling aan te geven, kan in de Awir een delegatiebepaling worden opgenomen waarin bij algemene maatregel van bestuur groepen kunnen worden aangewezen waarbij beschikkingen die met terugwerkende kracht worden vastgesteld niet leiden tot negatieve gevolgen voor hun toeslagen. Dit biedt meer flexibiliteit en snelheid dan het in de wet opnemen van de groepen waarvoor dit principe geldt.
- Bij het nader uitwerken van de maatregel is gebleken dat er meer tijd nodig is om de wenselijkheid van deze maatregel voor de beschikkingen van de SVB in kaart te brengen.
- Daarom wordt voorgesteld om in december 2024 de wetgeving voor de delegatiebepaling ter politieke besluitvorming voor te leggen. Over de invulling van de concept-AMvB waarin gevallen worden aangewezen waar deze maatregel op ziet, wordt u op een later moment geïnformeerd. Het streven is om de AMvB tegelijkertijd met het wetsvoorstel in werking te laten treden.

3. Het opschuiven van de aanvraagtermijn van toeslagen

- Met deze maatregel wordt het mogelijk om toeslagen aan te vragen gedurende het gehele jaar volgend op het jaar waarop de toeslag betrekking heeft. Deze termijn is nu gesteld op 1 september en wordt verlengd tot en met 31 december.
- Dit kan niet-gebruik tegengaan en vergroot het potentieel van attenderingsacties vanuit Dienst Toeslagen.

Naast deze maatregelen zijn nog enkele andere maatregelen uitgewerkt die eveneens wijziging van de Awir behoeven. Deze maatregelen worden ook separaat ter besluitvorming aan u voorgelegd. Dit betreft de volgende maatregelen:

4. Aanpassing van de hardheidsclausule

- Met deze maatregel wordt de algemene hardheidsclausule in de Awir aangepast om sneller maatwerk mogelijk te maken in gevallen waarin wet- en regelgeving leidt tot onvoorziene schrijnende situaties.
- Hierover wordt u parallel geïnformeerd in nota DBT 2024-465532.
- Er worden geen budgettaire effecten verwacht voor deze maatregel.

5. Aanpassing boetebepalingen Awir

- Met deze maatregel worden de boetebepalingen in de Awir aangepast om de waarborgen die noodzakelijk zijn om het intensief toezicht (ITO) proces opnieuw op te kunnen starten, (deels) wettelijk te verankeren.
- U heeft naar aanleiding van nota DBT 2024-464124 akkoord gegeven op het verder uitwerken van enkele voorstellen om de boetebepalingen in de Awir aan te passen. Dit zag op het schrappen van de verzuimboete voor burgers en het aanpassen van de maximumhoogte van de vergrijpboete. Over de verdere uitwerking van de maatregel wordt u binnenkort geïnformeerd. Een eerste gesprek over deze maatregel staat gepland op 8 november aanstaande.
- Er worden geen budgettaire effecten verwacht voor deze maatregel.

6. Aanpassing van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen

- Met deze maatregel wordt de systematiek van de rente die wordt geheven op terugvorderingen en vergoed op nabetalingen van toeslagen aangepast.

- U wordt apart geïnformeerd over de opties voor het aanpassen van de rentesystematiek. Q
- We streven naar inwerkingtreding per 1 januari 2026, waarbij wijzigingen in dat geval kunnen meelopen in dit wetsvoorstel. A

Communicatie

Op mogelijke communicatie hierover wordt ingegaan in een separate nota over het wetsvoorstel die u nog ontvangt.

Politiek/bestuurlijke context

n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Voorstel aanpassing hardheidsclausule Awir

Aanleiding

Sinds 2020 is er in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een algemene hardheidsclausule opgenomen.¹ De afgelopen jaren zijn er verschillende signalen vanuit de uitvoering binnengekomen dat deze in de praktijk niet naar behoren werkt. In het kader van het streven naar meer maatwerk binnen het toeslagendomein bestaat er behoefte aan een wijziging van de hardheidsclausule. In deze nota worden de knelpunten uiteengezet en voorstellen gedaan voor wettelijke aanpassingen.

Datum

5 november 2024

Notanummer

2024-0000465532

Bijlagen

geen

Besispunten

Wij adviseren u akkoord te gaan met:

1. het laten vervallen van het vereiste dat de algemene hardheidsclausule alleen kan worden toegepast door middel van een beleidsregel;
2. het verplaatsen van de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen naar de Dienst Toeslagen;
3. een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule onderdeel te maken van de beslissing op bezwaar en/of de beslissing op het verzoek om een herziening;
4. het aanpassen en verplaatsen van de specifieke hardheidsclausule voor vermogenstoetsuitzonderingen; en
5. het laten meelopen van deze wijziging in het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen (waar u in nota 2024-512606 over bent geïnformeerd) met een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026.

Kernpunten

- De algemene hardheidsclausule in de Awir is ontworpen om meer maatwerk mogelijk te maken, maar blijkt te omslachtig in de uitvoering en daardoor beperkt toepasbaar. Het voornaamste knelpunt is dat zonder het vormen van een beleidsregel de algemene hardheidsclausule niet kan worden ingezet.

¹ Art. 47, lid 1, Awir: Onze Minister is bevoegd in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen beleidsregels te geven om tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van deze wet, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling mochten voordoen..

- Beleidsregels zijn bedoeld om in algemene zin aan te geven hoe van een bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Met het vormen en publiceren van een beleidsregel wordt rechtseenheid in de uitvoering en rechtsgelijkheid tussen burgers in soortgelijke situaties nagestreefd. Het feit dat de hardheidsclausule *enkel* per beleidsregel kan worden toegepast, maakt het echter zeer ingewikkeld om ook voor een specifieke situatie de hardheidsclausule toe te passen.
- Daarnaast kost het opstellen en afstemmen van een beleidsregel tijd (momenteel gemiddeld 8 à 9 maanden), terwijl een oplossing in een schrijnend geval voor een individuele burger meer snelheid vereist. Het voorstel is daarom de beleidsregels te laten vervallen. De intentie blijft overigens om situaties waarin de hardheidsclausule is toegezegd, deze om te zetten naar beleidsregels (al dan niet vooruitlopend op wetgeving) voor transparant en consistent beleid.
- Door de beleidsregels is er in de huidige systematiek geen bezwaar en beroep mogelijk tegen een beschikking om de hardheidsclausule niet toe te passen. Als de beleidsregels vervalt, zal bezwaar en beroep ontstaan. Dit zal ten goede komen aan de rechtsbescherming, maar zal ook gevolgen hebben voor de uitvoering.
- Om onwenselijke parallelle procedures te voorkomen, is het nodig om de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen wettelijk te verplaatsen naar de Dienst Toeslagen.
- Een bijkomend voordeel is dat het verplaatsen van de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen een drempel weghaalt om snel maatwerk te kunnen leveren, omdat de uitvoering dan zelf tegemoet kan komen aan onbillijkheden. Bovendien geldt dat een burger ook sneller duidelijkheid krijgt indien de hardheidsclausule niet kan worden toegepast.
- De verwachting is niet dat er met de voorgestelde aanpassingen significant meer verzoeken kunnen worden toegekend ten opzichte van de huidige situatie. Dit komt omdat de materiële toets op basis waarvan verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule worden beoordeeld (voorlopig) hetzelfde blijft. Een beperkte toegenomen mogelijkheid voor maatwerk is desalniettemin gewenst.
- Als u akkoord gaat met de voorgestelde aanpassingen, zal nader worden onderzocht welke veranderingen binnen de uitvoering bij Dienst Toeslagen nodig zijn om hardheidsclausuleverzoeken deugdelijk te kunnen behandelen. Gelet op de complexiteit die dit voor behandelaars met zich meebrengt is een gedegen proces een vereiste om de bevoegdheid naar Dienst Toeslagen te kunnen verplaatsen.
- Er is ook nog een specifieke 'hardheidsclausule' in de Awir voor vermogenstoetsuitzonderingen.² Deze heeft inhoudelijk echter een andere betekenis. Om verwarring te voorkomen is het wenselijk die te herformuleren en te verplaatsen binnen de Awir. Materieel gezien heeft dit geen effect.

Toelichting

Achtergrond

² Art. 47, lid 2, Awir.

- In juli 2020 is naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire met de Wet hardheidsaanpassing Awir een algemene hardheidsclausule opgenomen in artikel 47, eerste lid, Awir. Doel hiervan was om meer maatwerk te kunnen bieden. De hardheidsclausule houdt in dat bij beleidsregels voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoetgekomen kan worden aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling mochten voordoen.
- Met een onvoorziene onbillijkheid van overwegende aard wordt een situatie bedoeld die door de wetgever niet voorzien is bij de totstandkoming van de bepaling en waar het zonder meer toepassen van de wet onredelijke gevolgen heeft voor de belanghebbende. Hetgeen op het moment van inwerkingtreding van die betreffende bepaling bij de wetgever bekend dan wel voorzien was, is daarbij van belang.
- Met de toevoeging 'van overwegende aard' wordt beoogd dat niet elke (ervaren) onbillijkheid in aanmerking komt voor toepassing van de hardheidsclausule. Een subjectieve beoordeling wordt daarmee zoveel mogelijk uitgesloten.³ Dit sluit aan bij de procedure van de al veel langer bestaande hardheidsclausules in de fiscaliteit.⁴
- De hardheidsclausule in de Awir is geïnspireerd op de hardheidsclausule in de Algemene wet inzake Rijksbelastingen (AWR). Het grote verschil is dat bij de hardheidsclausule in de Awir alleen tegemoet gekomen kan worden door middel van het opstellen van een beleidsregel, waaraan de individuele casus vervolgens getoetst kan worden.
- Tegen een afwijzing van een verzoek om toepassing voor de hardheidsclausule zoals opgenomen in de AWR, staat geen bezwaar en beroep open. Dit komt omdat de AWR een gesloten stelsel van rechtsbescherming kent (een besluit is alleen voor bezwaar vatbaar als dat in de wet is bepaald), terwijl de Awir aansluit bij de Awb en daarmee een open stelsel van rechtsbescherming kent (tegen elk besluit van een bestuursorgaan staat in principe bezwaar en beroep open).
- Sinds de invoering van de algemene hardheidsclausule in de Awir is deze viermaal toegepast door middel van een beleidsregel. Dit betreft de omzetting leenbijstand particulieren naar gift, de uitzondering op het partnerschap bij mantelzorg, de uitzondering doelgroepvereiste bij aanvraag KOT na wijziging feitelijke situatie partnerschap en de huurtoeslag voor (half)wezen jonger dan 23 jaar.
- De bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen ligt nu formeel bij de staatssecretaris ("Onze minister" in de wet). In de praktijk is deze bevoegdheid gemandateerd aan de stafdirectie Strategie, Recht en Beleid (SR&B) van Dienst Toeslagen.

Vervallen beleidsregels

- Een verzoek om de toepassing van de hardheidsclausule in de Awir kan alleen worden toegekend door middel van het opstellen van een beleidsregel, waaraan het individuele verzoek vervolgens getoetst wordt. De beleidsregels maakt het in de uitvoering ingewikkeld om in specifieke situaties snel maatwerk te kunnen bieden.

³ Kamerstukken II 1955/56, 4080, nr. 5, p. 14.

⁴ Art. 63 AWR en art. 70 IW.

- Het vertalen van een specifiek, individueel geval naar een algemene beleidsregel is niet altijd eenvoudig en is omslachtig. Een individuele casus is immers niet altijd goed te vatten in een algemene beleidsregel die breder toepasbaar is. Daarnaast kost het opstellen en afstemmen van een beleidsregel veel tijd, waardoor het inefficiënt is om in het specifieke geval via de hardheidsclausule een oplossing te bieden voor de getroffen burger. Het voorstel is daarom om de beleidsregels te laten vervallen.
- Ook wanneer de beleidsregels vervalt zal er nog moeten worden beoordeeld of de hardheidsclausule uitkomst biedt en moeten worden afgestemd. De verwachting is niet dat een verzoek op de hardheidsclausule nu terstond kan worden opgepakt en beslist, maar dat er wel enige tijdswinst wordt behaald.
- Dat laat onverlet dat het streven blijft om naar beleidsregels toe te werken wanneer voor bepaalde afgebakende categorieën de hardheidsclausule wordt toegepast. Beleidsregels zorgen voor transparant en consistent beleid, waardoor belanghebbenden in een soortgelijke situatie eerder bekend kunnen raken met een voor hen mogelijk begunstigende afwijking van de wet.

Bezwaar en beroep

- In de huidige situatie staat geen bezwaar en beroep open tegen afwijzingen van verzoeken om de hardheidsclausule toe te passen nu de hardheidsclausule uitsluitend de bevoegdheid geeft om beleidsregels op te stellen. Bezwaar en beroep tegen beleidsregels (of de weigering die vast te stellen) is wettelijk uitgesloten.⁵
- Bij het vervallen van de beleidsregels zal tegen een afwijzing van verzoek om toepassing van een hardheidsclausule bezwaar en beroep mogelijk zijn, aangezien op grond van de Awb tegen iedere beschikking bezwaar en beroep openstaat, tenzij dit expliciet wordt uitgesloten.
- Wij zien geen reden om de burger deze rechtsbescherming op dit punt te onthouden en adviseren daarom bezwaar en beroep niet expliciet uit te sluiten.
- Bij de invoering van de algemene hardheidsclausule in de Awir kon niet overzien worden wat de gevolgen zouden zijn voor de Belastingdienst (nu Dienst Toeslagen) indien bezwaar en beroep zou worden opengesteld. Inmiddels is meer ervaring opgedaan met het instrument en is de inschatting dat bezwaar en beroep wel uitvoerbaar zou zijn. Temeer als de afwijzing van een hardheidsclausuleverzoek onderdeel kan uitmaken van een reguliere beslissing op bezwaar of beslissing op verzoek om herziening van een toeslag (zie ook hieronder).
- Het expliciet uitsluiten van bezwaar en beroep tegen afwijzing van een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule - hoewel bezwaar en beroep onder de huidige bepaling ook al niet mogelijk is - kan leiden tot de perceptie dat rechtsbescherming wordt ontnomen. Dit is ook relevant voor de weging door de ministeries van BZK en J&V, die nieuwe wetgeving toetsen en daarbij borgen dat er voldoende mogelijkheden voor rechtsbescherming worden opgenomen.
- Een randvoorwaarde voor het niet expliciet uitsluiten van bezwaar en beroep is het waarborgen dat er geen gelijktijdige parallelle procedures

⁵ Artikel 8:3 Awb.

(een tegen de toeslag beschikking en een tegen de afwijzing van de hardheidsclausule) mogelijk zijn over dezelfde onderliggende kwestie. Dit zou immers kunnen leiden tot tegenstrijdige uitspraken en vertraging terwijl de burger mogelijk in een onbillijke situatie zit. Ook zou dit de uitvoeringslast verhogen.

- Een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule zou daarom mee moeten kunnen lopen in eventuele lopende bezwaar-/beroepsprocedures. Dit is in lijn met bestaande hardheidsclausules in de sociale zekerheid waarbij een beroep op deze clausule behandeld wordt als onderdeel van de bezwaar- (of herzienings-)procedure.
- Hiervoor is wel vereist dat de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen verplaatst wordt van de minister van Financiën naar de uitvoering bij Dienst Toeslagen (zie volgende punt).
- Hoewel de toepasselijke stelsels van rechtsbescherming van de AWR en de Awir wezenlijk verschillen (gesloten versus een open stelsel van rechtsbescherming) kan de vraag opkomen om bezwaar en beroep ook in de fiscaliteit open te stellen.
- Afgezien van de verschillende toepasselijke stelsels van rechtsbescherming zijn belastingen en toeslagen fundamenteel andere rechtsgebieden en inmiddels is er sprake van twee verschillende uitvoeringsorganisaties, met andere visies en andere rechtsculturen.
- Met de voorgestelde vormgeving wordt meer aangesloten bij de andere toeslagen- en socialezekerheidswetgeving, waar het (niet) toepassen van hardheidsclausules in de regel ook voor bezwaar en beroep vatbaar is.

Verplaatsen bevoegdheid naar uitvoering bij Dienst Toeslagen

- Op dit moment ligt de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te kennen officieel bij de minister van Financiën, waarbij overeenstemming moet worden gevonden met de andere toeslagdepartementen (overeenstemmingseis).
- Het uitgangspunt voor het beoordelen van een hardheidsclausuleverzoek op dit moment is dat de feiten (zoveel mogelijk) vaststaan en de toeslag onherroepelijk is, oftewel pas nadat een lopende bezwaar- of beroepsprocedure is afgerond. Daardoor kan het lang duren voordat de beoordeling van het hardheidsclausuleverzoek plaatsvindt en dus maatwerk kan worden geboden.
- Daarnaast is een belemmering voor het (snel) kunnen bieden van maatwerk dat de uitvoering niet zelf tegemoet kan komen aan onbillijkheden van overwegende aard. Signalen moeten vanuit de uitvoering omhoog gebracht worden en op meerdere tafels worden besproken alvorens een burger in een schrijnende situatie geholpen kan worden. In de huidige praktijk duurt het te lang voordat mensen een reactie op hun verzoek tot toepassing van de hardheidsclausule ontvangen (ongeveer negen maanden).
- Daarom wordt geadviseerd om de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen te verplaatsen naar de uitvoering bij Dienst Toeslagen. Het oordeel over de toepassing van de hardheidsclausule wordt dan onderdeel van de beslissing op bezwaar, dan wel de beslissing om de toeslag al dan niet te herzien. Tegen deze herzieningsbeslissingen staat nu ook al bezwaar of beroep open. Hierdoor weet een burger eerder waar hij aan toe is.

- Het beoordelen van een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule vereist specialistische kennis en zal binnen de bestaande vaktechnische lijn van Dienst Toeslagen goed worden geborgd, ook om te waarborgen dat de hardheidsclausule niet willekeurig wordt toegepast. Hiermee wordt ook gezorgd dat DGFZ en SR&B op de hoogte blijven van wat voor verzoeken er worden toegekend/afgewezen en hoe het beleid en de wetgeving knelt. Indien nodig kan dan ingegrepen worden door bijvoorbeeld een wetswijzing en/of beleidsregel.
- In dit kader zal nog nader worden uitgewerkt hoe de medewerkers die tot nu toe geen hardheidsclausuleverzoek hebben hoeven beoordelen dit zometeen op een goede manier kunnen doen en kunnen profiteren van de kennis die is opgedaan binnen SR&B met de hardheidsclausule.
- Bij het verplaatsen van de bevoegdheid komt ook de overeenstemmingseis met andere departementen voor het toepassen van de hardheidsclausule te vervallen. Doordat een individueel verzoek niet eerst met vier beleidsdepartementen hoeft te worden afgestemd alvorens te worden toegekend of afgewezen, heeft de burger sneller duidelijkheid.
- Door het borgen van een vaktechnische lijn en het streven naar uiteindelijk beleidsregels, kan worden toegewerkt naar breed gedragen en afgestemd beleid indien het gaat om het beleidsterrein van de andere opdrachtgevers.

Relatie wetsvoorstel waarborgfunctie versterking Awb

- Het verplaatsen van de bevoegdheid de hardheidsclausule toe te passen naar de uitvoering sluit ook goed aan bij de richting die met het conceptwetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht is ingezet. Met dit conceptwetsvoorstel wordt ook van de uitvoering gevraagd om meer maatwerk te leveren, onder andere door een uitgebreidere toepassing van het evenredigheidsbeginsel.
- Met de uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel zal het naar verwachting mogelijk worden om aan bepaalde situaties tegemoet te komen die nu onder de hardheidsclausule vallen.

Hardheidsclausule bij vermogenstoets

- Artikel 47, tweede lid, Awir bevat een specifieke hardheidsclausule die al vanaf de invoering van de Awir in de wet is opgenomen. Bij ministeriële regeling kan voor groepen tegemoetgekomen worden aan onbillijkheden van overwegende aard die zich bij toepassing van de vermogenstoets voordoen.
- In de praktijk geldt deze bepaling als een delegatiegrondslag voor uitzonderingen op de vermogenstoets. De uitzonderingen zijn limitatief opgenomen in artikel 9 e.v. van de Uitvoeringsregeling Awir (UR Awir). Het vaststellen van uitzonderingen gebeurt aan de hand van het afwegingskader vermogensuitzonderingen door de ministerraad, en is niet aan Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen toetst verzoeken om vermogensuitzonderingen uitsluitend aan de limitatieve lijst in de UR Awir. Burgers kunnen ook niet via een verzoek op deze hardheidsclausule ervoor zorgen dat een deel van hun vermogen niet wordt meegeteld in geval het vermogensbestanddeel niet voorkomt in de UR Awir.
- Het hebben van twee hardheidsclausules in één artikel met een andere uitleg, wekt in de praktijk verwarring bij zowel burger als uitvoering. Het is

daarom wenselijk om het tweede lid van artikel 47 te herformuleren als delegatiegrondslag en niet meer te spreken van 'hardheidsclausule' en 'onbillijkheden van overwegende aard'. Voorgesteld wordt deze bepaling als delegatiegrondslag onder te brengen in artikel 7 Awir (draagkracht).

- Het gaat dus om het herformuleren en verplaatsen van het betreffende lid. Materieel gezien heeft deze wijziging geen effect.

Proces

- Nu geconstateerd is dat de huidige wetgeving niet effectief toegepast kan worden, is er ambtelijk de wens om dit snel te regelen om zodoende recht te doen aan het doel van de hardheidsclausule: het bieden van extra maatwerk voor de burger. Op z'n vroegst lijkt 1 januari 2026 als inwerkingtredingsdatum haalbaar, uiteraard onder voorbehoud van de uitvoeringstoets.
- Zodra er een concept wettekst ligt, kan een definitief oordeel worden geveld via een uitvoeringstoets. Het is wenselijk om deze maatregel voor te leggen voor advies aan de Raad van de Rechtspraak en hierbij te verzoeken om een werklasterkening van hun kant.
- De aanpassing kan meelopen in het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen waarover u parallel wordt geïnformeerd. De planning daarvoor is om het wetsvoorstel voor het zomerreces van 2025 aan de Tweede Kamer aan te bieden.
- Indien u akkoord bent, zullen we het voorstel ook voorleggen aan de andere opdrachtgevers (beleidsdepartementen) en een concept wettekst opstellen.

Communicatie

Op mogelijke communicatie hierover wordt ingegaan in de separate startnota over het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen.

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



TvO: Gelezen 7/12/2024

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

nota

Voorstel aanpassing hardheidsclausule Awir

Persoonsgegevens

Aanleiding

Sinds 2020 is er in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een algemene hardheidsclausule opgenomen.¹ De afgelopen jaren zijn er verschillende signalen vanuit de uitvoering binnengekomen dat deze in de praktijk niet naar behoren werkt. In het kader van het streven naar meer maatwerk binnen het toeslagendomein bestaat er behoefte aan een wijziging van de hardheidsclausule. In deze nota worden de knelpunten uiteengezet en voorstellen gedaan voor wettelijke aanpassingen.

Deze nota is eerder voorgelegd aan de stasTD (ter beslissing) en de stasFB (ter informatie), maar deze was als gevolg van het plotselinge aftreden van voormalig StasTD nog niet akkoord bevonden.

Datum

5 december 2024

Notanummer

2024-0000465532

Bijlagen

1. Nota 2024-512606

Beslispunten

Wij adviseren u (stasFB) akkoord te gaan met:

1. het laten vervallen van het vereiste dat de algemene hardheidsclausule alleen kan worden toegepast door middel van een beleidsregel;
2. het verplaatsen van de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen naar de Dienst Toeslagen;
3. een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule onderdeel te maken van de beslissing op bezwaar en/of de beslissing op het verzoek om een herziening;
4. het aanpassen en verplaatsen van de specifieke hardheidsclausule voor vermogenstoetsuitzonderingen; en
5. het laten meelopen van deze wijziging in het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen (voorgelegd aan de voormalige stasTD, zie nota 2024-512606 in bijlage 1) met een beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026.

Akkoord

Kernpunten

- De algemene hardheidsclausule in de Awir is ontworpen om meer maatwerk mogelijk te maken, maar blijkt te omslachtig in de uitvoering en

¹ Art. 47, lid 1, Awir: Onze Minister is bevoegd in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen beleidsregels te geven om tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van deze wet, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling mochten voordoen..

daardoor beperkt toepasbaar. Het voornaamste knelpunt is dat zonder het vormen van een beleidsregel de algemene hardheidsclausule niet kan worden ingezet.

- Beleidsregels zijn bedoeld om in algemene zin aan te geven hoe van een bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt. Met het vormen en publiceren van een beleidsregel wordt rechtseenheid in de uitvoering en rechtsgelijkheid tussen burgers in soortgelijke situaties nagestreefd. Het feit dat de hardheidsclausule *enkel* per beleidsregel kan worden toegepast, maakt het echter zeer ingewikkeld om ook voor een specifieke situatie de hardheidsclausule toe te passen.
- Daarnaast kost het opstellen en afstemmen van een beleidsregel tijd (momenteel gemiddeld 8 à 9 maanden), terwijl een oplossing in een schrijnend geval voor een individuele burger meer snelheid vereist. Het voorstel is daarom de beleidsregels te laten vervallen. De intentie blijft overigens om situaties waarin de hardheidsclausule is toegezegd, deze om te zetten naar beleidsregels (al dan niet vooruitlopend op wetgeving) voor transparant en consistent beleid.
- Door de beleidsregels is er in de huidige systematiek geen bezwaar en beroep mogelijk tegen een beschikking om de hardheidsclausule niet toe te passen. Als de beleidsregel vervalt, zal bezwaar en beroep openstaan. Dit zal ten goede komen aan de rechtsbescherming, maar zal ook gevolgen hebben voor de uitvoering.
- Om onwenselijke parallelle procedures te voorkomen, is het nodig om de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen wettelijk te verplaatsen naar de Dienst Toeslagen.
- Een bijkomend voordeel is dat het verplaatsen van de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen een drempel weghaalt om snel maatwerk te kunnen leveren, omdat de uitvoering dan zelf tegemoet kan komen aan onbillijkheden. Bovendien geldt dat een burger ook sneller duidelijkheid krijgt indien de hardheidsclausule niet kan worden toegepast.
- De verwachting is niet dat er met de voorgestelde aanpassingen significant meer verzoeken kunnen worden toegekend ten opzichte van de huidige situatie. Dit komt omdat de materiële toets op basis waarvan verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule worden beoordeeld (voorlopig) hetzelfde blijft. Een beperkte toegenomen mogelijkheid voor maatwerk is desalniettemin gewenst.
- Als u akkoord gaat met de voorgestelde aanpassingen, zal nader worden onderzocht welke veranderingen binnen de uitvoering bij Dienst Toeslagen nodig zijn om hardheidsclausuleverzoeken deugdelijk te kunnen behandelen. Gelet op de complexiteit die dit voor behandelaars met zich meebrengt is een gedegen proces een vereiste om de bevoegdheid naar Dienst Toeslagen te kunnen verplaatsen.
- Er is ook nog een specifieke 'hardheidsclausule' in de Awir voor vermogenstoetsuitzonderingen.² Deze heeft inhoudelijk echter een andere betekenis. Om verwarring te voorkomen is het wenselijk die te herformuleren en te verplaatsen binnen de Awir. Materieel gezien heeft dit geen effect.

² Art. 47, lid 2, Awir.

Toelichting

Achtergrond

- In juli 2020 is naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire met de Wet hardheidsaanpassing Awir een algemene hardheidsclausule opgenomen in artikel 47, eerste lid, Awir. Doel hiervan was om meer maatwerk te kunnen bieden. De hardheidsclausule houdt in dat bij beleidsregels voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen tegemoetgekomen kan worden aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van de Awir, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling mochten voordoen.
- Met een onvoorziene onbillijkheid van overwegende aard wordt een situatie bedoeld die door de wetgever niet voorzien is bij de totstandkoming van de bepaling en waar het zonder meer toepassen van de wet onredelijke gevolgen heeft voor de belanghebbende. Hetgeen op het moment van inwerkingtreding van die betreffende bepaling bij de wetgever bekend dan wel voorzien was, is daarbij van belang.
- Met de toevoeging 'van overwegende aard' wordt beoogd dat niet elke (ervaren) onbillijkheid in aanmerking komt voor toepassing van de hardheidsclausule. Een subjectieve beoordeling wordt daarmee zoveel mogelijk uitgesloten.³ Dit sluit aan bij de procedure van de al veel langer bestaande hardheidsclausules in de fiscaliteit.⁴
- De hardheidsclausule in de Awir is geïnspireerd op de hardheidsclausule in de Algemene wet inzake Rijksbelastingen (AWR). Het grote verschil is dat bij de hardheidsclausule in de Awir alleen tegemoet gekomen kan worden door middel van het opstellen van een beleidsregel, waaraan de individuele casus vervolgens getoetst kan worden.
- Tegen een afwijzing van een verzoek om toepassing voor de hardheidsclausule zoals opgenomen in de AWR, staat geen bezwaar en beroep open. Dit komt omdat de AWR een gesloten stelsel van rechtsbescherming kent (een besluit is alleen voor bezwaar vatbaar als dat in de wet is bepaald), terwijl de Awir aansluit bij de Awb en daarmee een open stelsel van rechtsbescherming kent (tegen elk besluit van een bestuursorgaan staat in principe bezwaar en beroep open).
- Sinds de invoering van de algemene hardheidsclausule in de Awir is deze viermaal toegepast door middel van een beleidsregel. Dit betreft de omzetting leenbijstand particulieren naar gift, de uitzondering op het partnerschap bij mantelzorg, de uitzondering doelgroepvereiste bij aanvraag kinderopvangtoeslag na wijziging feitelijke situatie partnerschap en de huurtoeslag voor (half)wezen jonger dan 23 jaar.
- De bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen ligt nu formeel bij de staatssecretaris ("Onze minister" in de wet). In de praktijk is deze bevoegdheid gemandateerd aan de stafdirectie Strategie, Recht en Beleid (SR&B) van Dienst Toeslagen.

Vervallen beleidsregels

- Een verzoek om de toepassing van de hardheidsclausule in de Awir kan alleen worden toegekend door middel van het opstellen van een beleidsregel, waaraan het individuele verzoek vervolgens getoetst wordt.

³ Kamerstukken II 1955/56, 4080, nr. 5, p. 14.

⁴ Art. 63 AWR en art. 70 IW.

De beleidsregeleis maakt het in de uitvoering ingewikkeld om in specifieke situaties snel maatwerk te kunnen bieden.

- Het vertalen van een specifiek, individueel geval naar een algemene beleidsregel is niet altijd eenvoudig en is omslachtig. Een individuele casus is immers niet altijd goed te vatten in een algemene beleidsregel die breder toepasbaar is. Daarnaast kost het opstellen en afstemmen van een beleidsregel veel tijd, waardoor het inefficiënt is om in het specifieke geval via de hardheidsclausule een oplossing te bieden voor de getroffen burger. Het voorstel is daarom om de beleidsregeleis te laten vervallen.
- Ook wanneer de beleidsregeleis vervalt zal er nog moeten worden beoordeeld of de hardheidsclausule uitkomst biedt en moeten worden afgestemd. De verwachting is niet dat een verzoek op de hardheidsclausule nu terstond kan worden opgepakt en beslist, maar dat er wel enige tijdswinst wordt behaald.
- Dat laat onverlet dat het streven blijft om naar beleidsregels toe te werken wanneer voor bepaalde afgebakende categorieën de hardheidsclausule wordt toegepast. Beleidsregels zorgen voor transparant en consistent beleid, waardoor belanghebbenden in een soortgelijke situatie eerder bekend kunnen raken met een voor hen mogelijk begunstigende afwijking van de wet.

Bezwaar en beroep

- In de huidige situatie staat geen bezwaar en beroep open tegen afwijzingen van verzoeken om de hardheidsclausule toe te passen nu de hardheidsclausule uitsluitend de bevoegdheid geeft om beleidsregels op te stellen. Bezwaar en beroep tegen beleidsregels (of de weigering die vast te stellen) is wettelijk uitgesloten.⁵
- Bij het vervallen van de beleidsregeleis zal tegen een afwijzing van verzoek om toepassing van een hardheidsclausule bezwaar en beroep mogelijk zijn, aangezien op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tegen iedere beschikking bezwaar en beroep openstaat, tenzij dit expliciet wordt uitgesloten.
- Wij zien geen reden om de burger deze rechtsbescherming op dit punt te onthouden en adviseren daarom bezwaar en beroep niet expliciet uit te sluiten.
- Bij de invoering van de algemene hardheidsclausule in de Awir kon niet overzien worden wat de gevolgen zouden zijn voor de Belastingdienst (nu Dienst Toeslagen) indien bezwaar en beroep zou worden opengesteld. Inmiddels is meer ervaring opgedaan met het instrument en is de inschatting dat bezwaar en beroep wel uitvoerbaar zou zijn. Temeer als de afwijzing van een hardheidsclausuleverzoek onderdeel kan uitmaken van een reguliere beslissing op bezwaar of beslissing op verzoek om herziening van een toeslag (zie ook hieronder).
- Het expliciet uitsluiten van bezwaar en beroep tegen afwijzing van een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule - hoewel bezwaar en beroep onder de huidige bepaling ook al niet mogelijk is - kan leiden tot de perceptie dat rechtsbescherming wordt ontnomen. Dit is ook relevant voor de weging door de ministeries van BZK en J&V, die nieuwe wetgeving

⁵ Artikel 8:3 Algemene wet bestuursrecht.

toetsen en daarbij borgen dat er voldoende mogelijkheden voor rechtsbescherming worden opgenomen.

- Een randvoorwaarde voor het niet expliciet uitsluiten van bezwaar en beroep is het waarborgen dat er geen gelijktijdige parallelle procedures (een tegen de toeslag beschikking en een tegen de afwijzing van de hardheidsclausule) mogelijk zijn over dezelfde onderliggende kwestie. Dit zou immers kunnen leiden tot tegenstrijdige uitspraken en vertraging terwijl de burger mogelijk in een onbillijke situatie zit. Ook zou dit de uitvoeringslast verhogen.
- Een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule zou daarom mee moeten kunnen lopen in eventuele lopende bezwaar-/beroepsprocedures. Dit is in lijn met bestaande hardheidsclausules in de sociale zekerheid waarbij een beroep op deze clausule behandeld wordt als onderdeel van de bezwaar- (of herzienings-)procedure.
- Hiervoor is wel vereist dat de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen verplaatst wordt van de minister van Financiën naar de uitvoering bij Dienst Toeslagen (zie volgende punt).
- Hoewel de toepasselijke stelsels van rechtsbescherming van de AWR en de Awir wezenlijk verschillen (gesloten versus een open stelsel van rechtsbescherming) kan de vraag opkomen om bezwaar en beroep ook in de fiscaliteit open te stellen.
- Afgezien van de verschillende toepasselijke stelsels van rechtsbescherming zijn belastingen en toeslagen fundamenteel andere rechtsgebieden en inmiddels is er sprake van twee verschillende uitvoeringsorganisaties, met andere visies en andere rechtsculturen.
- Met de voorgestelde vormgeving wordt meer aangesloten bij de andere toeslagen- en socialezekerheidswetgeving, waar het (niet) toepassen van hardheidsclausules in de regel ook voor bezwaar en beroep vatbaar is.

Verplaatsen bevoegdheid naar uitvoering bij Dienst Toeslagen

- Op dit moment ligt de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te kennen officieel bij de minister van Financiën, waarbij overeenstemming moet worden gevonden met de andere toeslagdepartementen (overeenstemmingseis).
- Het uitgangspunt voor het beoordelen van een hardheidsclausuleverzoek op dit moment is dat de feiten (zoveel mogelijk) vaststaan en de toeslag onherroepelijk is, oftewel pas nadat een lopende bezwaar- of beroepsprocedure is afgerond. Daardoor kan het lang duren voordat de beoordeling van het hardheidsclausuleverzoek plaatsvindt en dus maatwerk kan worden geboden.
- Daarnaast is een belemmering voor het (snel) kunnen bieden van maatwerk dat de uitvoering niet zelf tegemoet kan komen aan onbillijkheden van overwegende aard. Signalen moeten vanuit de uitvoering omhoog gebracht worden en op meerdere tafels worden besproken alvorens een burger in een schrijnende situatie geholpen kan worden. In de huidige praktijk duurt het te lang voordat mensen een reactie op hun verzoek tot toepassing van de hardheidsclausule ontvangen (ongeveer negen maanden).
- Daarom wordt geadviseerd om de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen te verplaatsen naar de uitvoering bij Dienst Toeslagen. Het oordeel over de toepassing van de hardheidsclausule wordt dan onderdeel

van de beslissing op bezwaar, dan wel de beslissing om de toeslag al dan niet te herzien. Tegen deze herzieningsbeslissingen staat nu ook al bezwaar of beroep open. Hierdoor weet een burger eerder waar hij aan toe is.

- Het beoordelen van een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule vereist specialistische kennis en zal binnen de bestaande vaktechnische lijn van Dienst Toeslagen goed worden geborgd, ook om te waarborgen dat de hardheidsclausule niet willekeurig wordt toegepast. Hiermee wordt ook gezorgd dat DGFZ en SR&B op de hoogte blijven van wat voor verzoeken er worden toegekend/afgewezen en hoe het beleid en de wetgeving knelt. Indien nodig kan dan ingegrepen worden door bijvoorbeeld een wetswijzing en/of beleidsregel.
- In dit kader zal nog nader worden uitgewerkt hoe de medewerkers die tot nu toe geen hardheidsclausuleverzoek hebben hoeven beoordelen dit zometeen op een goede manier kunnen doen en kunnen profiteren van de kennis die is opgedaan binnen SR&B met de hardheidsclausule.
- Bij het verplaatsen van de bevoegdheid komt ook de overeenstemmingseis met andere departementen voor het toepassen van de hardheidsclausule te vervallen. Doordat een individueel verzoek niet eerst met vier beleidsdepartementen hoeft te worden afgestemd alvorens te worden toegekend of afgewezen, heeft de burger sneller duidelijkheid.
- Door het borgen van een vaktechnische lijn en het streven naar uiteindelijk beleidsregels, kan worden toegewerkt naar breed gedragen en afgestemd beleid indien het gaat om het beleidsterrein van de andere opdrachtgevers.

Relatie wetsvoorstel waarborgfunctie versterking Awb

- Het verplaatsen van de bevoegdheid de hardheidsclausule toe te passen naar de uitvoering sluit ook goed aan bij de richting die met het conceptwetsvoorstel versterking waarborgfunctie Algemene wet bestuursrecht is ingezet. Met dit conceptwetsvoorstel wordt ook van de uitvoering gevraagd om meer maatwerk te leveren, onder andere door een uitgebreidere toepassing van het evenredigheidsbeginsel.
- Met de uitbreiding van het evenredigheidsbeginsel zal het naar verwachting mogelijk worden om aan bepaalde situaties tegemoet te komen die nu onder de hardheidsclausule vallen.

Hardheidsclausule bij vermogenstoets

- Binnen de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget bestaan vermogenstoetsen, waarvoor geldt dat het recht op de toeslag vervalt als het vermogen op de peildatum (1 januari) meer bedraagt dan die grens. Er zijn verschillende vermogenstoetsuitzonderingen voor bepaalde vermogensbestanddelen (bezittingen en eenmalige uitkeringen). Daarmee wordt voorkomen dat burgers hun toeslagen kwijtraken doordat zij een financiële tegemoetkoming ontvangen vanuit de overheid.
- Artikel 47, tweede lid, Awir bevat een specifieke hardheidsclausule die al vanaf de invoering van de Awir in de wet is opgenomen. Bij ministeriële regeling kan voor groepen tegemoetgekomen worden aan onbillijkheden van overwegende aard die zich bij toepassing van de vermogenstoets voordoen.

- In de praktijk geldt deze bepaling als een delegatiegrondslag voor uitzonderingen op de vermogenstoets. De uitzonderingen zijn limitatief opgenomen in artikel 9 e.v. van de Uitvoeringsregeling Awir (UR Awir). Het vaststellen van uitzonderingen gebeurt aan de hand van het afwegingskader vermogensuitzonderingen door de ministerraad, en is niet aan Dienst Toeslagen. Dienst Toeslagen toetst verzoeken om vermogensuitzonderingen uitsluitend aan de limitatieve lijst in de UR Awir. Burgers kunnen ook niet via een verzoek op deze hardheidsclausule ervoor zorgen dat een deel van hun vermogen niet wordt meegeteld in geval het vermogensbestanddeel niet voorkomt in de UR Awir.
- Het hebben van twee hardheidsclausules in één artikel met een andere uitleg, wekt in de praktijk verwarring bij zowel burger als uitvoering. Het is daarom wenselijk om het tweede lid van artikel 47 te herformuleren als delegatiegrondslag en niet meer te spreken van 'hardheidsclausule' en 'onbillijkheden van overwegende aard'. Voorgesteld wordt deze bepaling als delegatiegrondslag onder te brengen in artikel 7 Awir (draagkracht).
- Het gaat dus om het herformuleren en verplaatsen van het betreffende lid. Materieel gezien heeft deze wijziging geen effect.

Proces

- Nu geconstateerd is dat de huidige wetgeving niet effectief toegepast kan worden, is er ambtelijk de wens om dit snel te regelen om zodoende recht te doen aan het doel van de hardheidsclausule: het bieden van extra maatwerk voor de burger. Op z'n vroegst lijkt 1 januari 2026 als inwerkingtredingsdatum haalbaar, uiteraard onder voorbehoud van de uitvoeringstoets.
- Zodra er een concept wettekst ligt, kan een definitief oordeel worden geveld via een uitvoeringstoets. Het is wenselijk om deze maatregel voor te leggen voor advies aan de Raad van de Rechtspraak en hierbij te verzoeken om een werklastberekening van hun kant.
- De aanpassing kan meelopen in het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen. De planning daarvoor is om het wetsvoorstel voor het zomerreces van 2025 aan de Tweede Kamer aan te bieden.
- Indien u akkoord bent, zullen we het voorstel ook voorleggen aan de andere opdrachtgevers (beleidsdepartementen)

Communicatie

Op communicatie hierover is ingegaan in de separate startnota over het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen (zie bijlage).

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



611
① Inhoud 13.15 - 13.45
② Proces 13.45 - 14.15

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Internetconsultatieversie Wet verbetermaatregelen
toeslagen

Datum

12 december 2024

Notanummer

2024-0000560312

Bijlagen

1. Startnota (512606)
2. Concept-
wetsvoorstel
3. Beleidskompas-
formulier
4. Nota boeten
(464124)
5. Nota HHC (465532)

Aanleiding

In het Regeerprogramma zijn enkele verbetermaatregelen op het terrein van toeslagen opgenomen met een beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2026. De voormalige staatssecretaris Toeslagen en Douane heeft eerder akkoord gegeven om hiertoe een wetsvoorstel voor te bereiden, met daarin ook enkele aanvullende maatregelen op het terrein van toeslagen (**bijlage 1**). Ook voor deze voorgestelde maatregelen wordt beoogd om deze per 1 januari 2026 in werking te laten treden. Om deze datum te halen is de planning om in de eerste week van januari het conceptwetsvoorstel voor te leggen voor internetconsultatie. Bij deze nota vindt u het conceptwetsvoorstel zoals dat wordt voorgelegd ter internetconsultatie (**bijlage 2**) en wordt u verder geïnformeerd over het proces.

Bespreekpunt (stasHT)

Graag bespreken we de inhoud van het wetsvoorstel met u. Dat hoeft niet vóór de start van de internetconsultatie. Dan worden eventuele wijzigingen die uit ons overleg volgen meegenomen in de aangepaste versie naar aanleiding van de internetconsultatie. Indien u graag hierover wilt spreken vóór de start van de internetconsultatie dan is het wenselijk dit te doen begin van de week van 6 januari.

Informatiepunt (stasFB)

Het conceptwetsvoorstel bevat voorstellen die zorgen voor een betere aansluiting voor de toeslagen op het sociale zekerheidsdomein. Voor zover dit leidt tot een afwijking met de fiscaliteit, achten wij dat verantwoord. In het kopje 'relatie met de fiscaliteit' wordt hier nader op ingegaan.

Kernpunten

- De maatregelen in het wetsvoorstel lossen op korte termijn knelpunten en schrijnende situaties op. Deze maatregelen komen voort uit de continue monitoring van signalen vanuit burgers en de uitvoering over wat er beter kan in het huidige toeslagenstelsel. Daarnaast is ook bij de uitwerking van de maatregelen gesproken met stakeholders, om ervoor te zorgen dat de maatregel daadwerkelijk het knelpunt oplost dat burgers ervaren. Wij verwachten dan ook dat er breed draagvlak is voor het wetsvoorstel.
- Drie van deze maatregelen zijn tevens in het regeerprogramma opgenomen. Er is in de augustusbesluitvorming dekking gevonden voor deze maatregelen uit de envelop groepen in de knel. In het budget voor

deze maatregelen is rekening gehouden met een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026. Het gaat hierbij om de volgende maatregelen:

- Uitzondering op het **partnerbegrip** voor burgers met een vermiste partner, erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen en burgers met een partner in detentie;
- **Niet langer met terugwerkende** kracht toeslagen aanpassen bij bepaalde besluiten van een ander overheidsorgaan;
- Het **verlengen** van de aanvraagtermijn voor toeslagen.
- Daarnaast zijn met uw voorganger(s) andere wijzigingen van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) besproken waarvoor ook een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026 is beoogd. Dit betreft:
 - **Aanpassing van de boetebepalingen**
Met deze maatregel worden de waarborgen die noodzakelijk zijn om het intensief toezicht proces opnieuw op te kunnen starten, (deels) wettelijk verankerd. Uw voorganger is akkoord gegaan met deze wijzigingen. **(bijlage 4)**.
 - **Aanpassing van de hardheidsclausule in de Awir**
Hiermee is sneller maatwerk mogelijk in gevallen waar de wet- en regelgeving leidt tot onvoorziene schrijnende situaties. StasFB in zijn rol als waarnemend stasTD is hier recentelijk mee akkoord gegaan **(bijlage 5)**;
- Tevens is aan stasFBD – in zijn dubbelrol als stasFB en waarnemend stasTD – en aan minFIN een nota gestuurd waarin o.a. wordt voorgesteld de **belastingrente voor toeslagen af te schaffen** (DBT 546819). StasFB heeft aangegeven in overleg te willen over de nota met minFIN (een deel van de voorstellen zien op de fiscaliteit en gaan gepaard met een budgettaire opgave), en u hierbij te willen betrekken. Vooruitlopend hierop is het voorstel om de belastingrente voor toeslagen af te schaffen wel meegenomen in deze versie van het wetsvoorstel voor internetconsultatie.
- Naast het betrekken van stakeholders is het gebruikelijk om wetsvoorstellen ter internetconsultatie voor te leggen. Hiermee zorgen we ervoor dat ook **burgers** en organisaties die wij mogelijk hebben gemist commentaar op het voorstel kunnen geven. Ook stakeholders die al eerder betrokken zijn, krijgen hiermee de gelegenheid om publiekelijk hun visie op het voorstel kenbaar te maken. Wij zullen hen dan ook op de internetconsultatie attenderen. Ook aan de toeslagdepartementen zal worden gevraagd om hun stakeholders actief te informeren.
- De internetconsultatie zal in de week na de kerstvakantie (naar verwachting 7 januari) worden gestart en duurt 4 weken. Deze startdatum en duur zijn noodzakelijk om genoeg tijd te houden om de reacties uit de consultatie te verwerken en zicht te houden op een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026. Om u ook voldoende tijd te geven om op het wetsvoorstel te reageren, ontvangt u het voorstel bijgaand. Bijgevoegd vindt u ter informatie het conceptwetsvoorstel **(bijlage 2)** en het bijbehorende beleidskompasformulier **(bijlage 3)** zoals die worden voorgelegd ter consultatie.

= geen
maatwerk
maar juist
gunstiger
uitleg.

rente in
rekening
by TV?

effectief
bereik?

Toelichting

Proces

- In het verleden liepen toeslagoverstijgende maatregelen vaak mee in fiscale verzamelwetten. De Raad van State heeft kritiek op die gang van zaken. Voorgesteld wordt daarom om de voorgestelde verbetermaatregelen in samenhang in één Wet verbetermaatregelen toeslagen op te nemen. Hierdoor behandelen de Kamers de voorstellen zelfstandig en als één geheel.
- Concept wetsvoorstellen worden in beginsel via internet geconsulteerd. Daarmee worden voorstellen voorgelegd aan een breed publiek waarbij burgers en organisaties hun reactie kunnen geven. De reacties worden vervolgens bestudeerd en kunnen leiden tot aanpassing van het voorstel. Dit zal worden toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Bij de uitwerking tot nu toe is al contact gezocht met relevante stakeholders; met hun input is rekening gehouden wat positief door hen is ontvangen.
- Tegelijk met de internetconsultatie zal de uitvoeringstoets door de Dienst Toeslagen worden gestart en worden relevante adviesorganen om advies gevraagd (de Raad voor de Rechtspraak en het Adviescollege Toetsing Regeldruk).
- Het conceptwetsvoorstel wordt gelijktijdig ter informatie voorgelegd aan de bewindspersonen van de toeslagdepartementen (minister SZW, staatssecretaris P&I, minister VWS en minister VRO).

Relatie met de fiscaliteit

- Van oorsprong is de Algemene Wet Inkomensafhankelijke regelingen sterk geïnspireerd op de belastingwetgeving. Veel definities en regels zijn dan ook gelijk. Tegelijkertijd is er ook een fundamenteel verschil in het feit dat voor toeslagen de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is en voor belastingen niet. In de loop ter tijd zijn op onderdelen meer afwijkingen doorgevoerd. Met het voorliggende wetsvoorstel worden ten opzichte van belastingwetgeving enkele aanvullende verschillen toegepast. Gezien de andere uitvoeringspraktijk en aard van het dossier achten wij deze wenselijk en uitlegbaar.
- Voor wat betreft het niet-opleggen van verzuimboetes aan particulieren achten wij het gerechtvaardigd om af te wijken van de fiscaliteit. Het verschil in aanpak is te verklaren doordat verzuimboetes in de fiscaliteit bijvoorbeeld een prikkel moeten vormen om op tijd aangifte te doen. Het niet-doen van aangifte kan erin resulteren dat te weinig belasting wordt geheven, terwijl bij toeslagen het niet uit eigen beweging of op verzoek aanleveren van informatie (de omvang van) een recht op toeslagen negatief kan beïnvloeden. Dit laatste zorgt voor een prikkel om de juiste gegevens te verstrekken. Anders dan in de fiscaliteit is een verzuimboete daarvoor niet nodig.
- Het verschil in beleid ten aanzien van de maximumboete voor vergrijpboeten tussen toeslagen en fiscaliteit is te verklaren door het feit dat in de fiscaliteit een hoog benadelingsbedrag wijst op eerder niet aangegeven middelen die na ontdekking van het vergrijp alsnog worden belast. Dit impliceert meteen ook dat er voldoende middelen zijn om de vergrijpboete uit te kunnen voldoen. Voor toeslagen geldt dit niet, omdat

?

→ niet sanctionerend

vergrijpboetes
wel
overeenkomstig
of juist
aansluiting
bij
sociaal zeker-
heids domein

de hoogte van het benadelingsbedrag bij een terugvordering van toeslagen geen indicatie is voor de draagkracht. Juist het tegenovergestelde zal meestal het geval zijn.

- Met de aanpassingen wordt meer aansluiting gevonden bij de regelgeving in het sociale domein. Dit ligt in de rede omdat Toeslagen net als socialezekerheidsuitkeringen rijksuitgaven zijn en net als socialezekerheidsuitkeringen toeslagen (deels) een inkomensondersteunend karakter hebben.
- Voor de hardheidsclausule is het verschil met de fiscaliteit in de

→ betaald uit algemene middelen

bijgevoegde nota toegelicht en op de disharmonisatie met betrekking tot het partnerbegrip wordt in het wetsvoorstel afzonderlijk ingegaan.

Communicatie

Over de start van de internetconsultatie wordt geen actieve communicatie geadviseerd.

Politiek/bestuurlijke context

Verwerkt in de nota.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



T.O: Geleren 19/12/2024

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Internetconsultatieversie Wet verbetermaatregelen
toeslagen

Datum

12 december 2024

Notanummer

2024-0000560312

Bijlagen

1. Startnota (512606)
2. Concept-wetsvoorstel
3. Beleidskompas-formulier
4. Nota boeten (464124)
5. Nota HHC (465532)

Aanleiding

In het Regeerprogramma zijn enkele verbetermaatregelen op het terrein van toeslagen opgenomen met een beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2026. De voormalige staatssecretaris Toeslagen en Douane heeft eerder akkoord gegeven om hiertoe een wetsvoorstel voor te bereiden, met daarin ook enkele aanvullende maatregelen op het terrein van toeslagen (**bijlage 1**). Ook voor deze voorgestelde maatregelen wordt beoogd om deze per 1 januari 2026 in werking te laten treden. Om deze datum te halen is de planning om in de eerste week van januari het conceptwetsvoorstel voor te leggen voor internetconsultatie. Bij deze nota vindt u het conceptwetsvoorstel zoals dat wordt voorgelegd ter internetconsultatie (**bijlage 2**) en wordt u verder geïnformeerd over het proces.

Bespreekpunt (stasHT)

Graag bespreken we de inhoud van het wetsvoorstel met u. Dat hoeft niet vóór de start van de internetconsultatie. Dan worden eventuele wijzigingen die uit ons overleg volgen meegenomen in de aangepaste versie naar aanleiding van de internetconsultatie. Indien u graag hierover wilt spreken vóór de start van de internetconsultatie dan is het wenselijk dit te doen begin van de week van 6 januari.

Informatiepunt (stasFB)

Het conceptwetsvoorstel bevat voorstellen die zorgen voor een betere aansluiting voor de toeslagen op het sociale zekerheidsdomein. Voor zover dit leidt tot een afwijking met de fiscaliteit, achten wij dat verantwoord. In het kopje 'relatie met de fiscaliteit' wordt hier nader op ingegaan.

Akkoord.

Kernpunten

- De maatregelen in het wetsvoorstel lossen op korte termijn knelpunten en schrijnende situaties op. Deze maatregelen komen voort uit de continue monitoring van signalen vanuit burgers en de uitvoering over wat er beter kan in het huidige toeslagenstelsel. Daarnaast is ook bij de uitwerking van de maatregelen gesproken met stakeholders, om ervoor te zorgen dat de maatregel daadwerkelijk het knelpunt oplost dat burgers ervaren. Wij verwachten dan ook dat er breed draagvlak is voor het wetsvoorstel.
- Drie van deze maatregelen zijn tevens in het regeerprogramma opgenomen. Er is in de augustusbesluitvorming dekking gevonden voor deze maatregelen uit de envelop groepen in de knel. In het budget voor

deze maatregelen is rekening gehouden met een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026. Het gaat hierbij om de volgende maatregelen:

- Uitzondering op het partnerbegrip voor burgers met een vermiste partner, erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen en burgers met een partner in detentie;
- Niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aanpassen bij bepaalde besluiten van een ander overheidsorgaan;
- Het verlengen van de aanvraagtermijn voor toeslagen.
- Daarnaast zijn met uw voorganger(s) andere wijzigingen van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) besproken waarvoor ook een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026 is beoogd. Dit betreft:
 - *Aanpassing van de boetebepalingen*
Met deze maatregel worden de waarborgen die noodzakelijk zijn om het intensief toezicht proces opnieuw op te kunnen starten, (deels) wettelijk verankerd. Uw voorganger is akkoord gegaan met deze wijzigingen, (**bijlage 4**).
 - *Aanpassing van de hardheidsclausule in de Awir*
Hiermee is sneller maatwerk mogelijk in gevallen waar de wet- en regelgeving leidt tot onvoorziene schrijnende situaties. StasFB in zijn rol als waarnemend stasTD is hier recentelijk mee akkoord gegaan (**bijlage 5**);
- Tevens is aan stasFBD – in zijn dubbelrol als stasFB en waarnemend stasTD – en aan minFIN een nota gestuurd waarin o.a. wordt voorgesteld de *belastingrente voor toeslagen af te schaffen* (DBT 546819). StasFB heeft aangegeven in overleg te willen over de nota met minFIN (een deel van de voorstellen zien op de fiscaliteit en gaan gepaard met een budgettaire opgave), en u hierbij te willen betrekken. Vooruitlopend hierop is het voorstel om de belastingrente voor toeslagen af te schaffen wel meegenomen in deze versie van het wetsvoorstel voor internetconsultatie.
- Naast het betrekken van stakeholders is het gebruikelijk om wetsvoorstellen ter internetconsultatie voor te leggen. Hiermee zorgen we ervoor dat ook burgers en organisaties die wij mogelijk hebben gemist commentaar op het voorstel kunnen geven. Ook stakeholders die al eerder betrokken zijn, krijgen hiermee de gelegenheid om publiekelijk hun visie op het voorstel kenbaar te maken. Wij zullen hen dan ook op de internetconsultatie attenderen. Ook aan de toeslagdepartementen zal worden gevraagd om hun stakeholders actief te informeren.
- De internetconsultatie zal in de week na de kerstvakantie (naar verwachting 7 januari) worden gestart en duurt 4 weken. Deze startdatum en duur zijn noodzakelijk om genoeg tijd te houden om de reacties uit de consultatie te verwerken en zicht te houden op een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026. Om u ook voldoende tijd te geven om op het wetsvoorstel te reageren, ontvangt u het voorstel bijgaand. Bijgevoegd vindt u ter informatie het conceptwetsvoorstel (**bijlage 2**) en het bijbehorende beleidskompasformulier (**bijlage 3**) zoals die worden voorgelegd ter consultatie.

Toelichting

Proces

- In het verleden liepen toeslagoverstijgende maatregelen vaak mee in fiscale verzamelwetten. De Raad van State heeft kritiek op die gang van zaken. Voorgesteld wordt daarom om de voorgestelde verbetermaatregelen in samenhang in één Wet verbetermaatregelen toeslagen op te nemen. Hierdoor behandelen de Kamers de voorstellen zelfstandig en als één geheel.
- Concept wetsvoorstellen worden in beginsel via internet geconsulteerd. Daarmee worden voorstellen voorgelegd aan een breed publiek waarbij burgers en organisaties hun reactie kunnen geven. De reacties worden vervolgens bestudeerd en kunnen leiden tot aanpassing van het voorstel. Dit zal worden toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Bij de uitwerking tot nu toe is al contact gezocht met relevante stakeholders; met hun input is rekening gehouden wat positief door hen is ontvangen.
- Tegelijk met de internetconsultatie zal de uitvoeringstoets door de Dienst Toeslagen worden gestart en worden relevante adviesorganen om advies gevraagd (de Raad voor de Rechtspraak en het Adviescollege Toetsing Regeldruk).
- Het conceptwetsvoorstel wordt gelijktijdig ter informatie voorgelegd aan de bewindspersonen van de toeslagdepartementen (minister SZW, staatssecretaris P&I, minister VWS en minister VRO).

Relatie met de fiscaliteit

- Van oorsprong is de Algemene Wet Inkomensafhankelijke regelingen sterk geïnspireerd op de belastingwetgeving. Veel definities en regels zijn dan ook gelijk. Tegelijkertijd is er ook een fundamenteel verschil in het feit dat voor toeslagen de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is en voor belastingen niet. In de loop ter tijd zijn op onderdelen meer afwijkingen doorgevoerd. Met het voorliggende wetsvoorstel worden ten opzichte van belastingwetgeving enkele aanvullende verschillen toegepast. Gezien de andere uitvoeringspraktijk en aard van het dossier achten wij deze wenselijk en uitlegbaar.
- Voor wat betreft het niet-opleggen van verzuimboetes aan particulieren achten wij het gerechtvaardigd om af te wijken van de fiscaliteit. Het verschil in aanpak is te verklaren doordat verzuimboetes in de fiscaliteit bijvoorbeeld een prikkel moeten vormen om op tijd aangifte te doen. Het niet-doen van aangifte kan erin resulteren dat te weinig belasting wordt geheven, terwijl bij toeslagen het niet uit eigen beweging of op verzoek aanleveren van informatie (de omvang van) een recht op toeslagen negatief kan beïnvloeden. Dit laatste zorgt voor een prikkel om de juiste gegevens te verstrekken. Anders dan in de fiscaliteit is een verzuimboete daarvoor niet nodig.
- Het verschil in beleid ten aanzien van de maximumboete voor vergrijpboeten tussen toeslagen en fiscaliteit is te verklaren door het feit dat in de fiscaliteit een hoog benadelingsbedrag wijst op eerder niet aangegeven middelen die na ontdekking van het vergrijp alsnog worden belast. Dit impliceert meteen ook dat er voldoende middelen zijn om de vergrijpboete uit te kunnen voldoen. Voor toeslagen geldt dit niet, omdat

de hoogte van het benadelingsbedrag bij een terugvordering van toeslagen geen indicatie is voor de draagkracht. Juist het tegenovergestelde zal meestal het geval zijn.

- Met de aanpassingen wordt meer aansluiting gevonden bij de regelgeving in het sociale domein. Dit ligt in de rede omdat Toeslagen net als socialezekerheidsuitkeringen rijksuitgaven zijn en net als socialezekerheidsuitkeringen toeslagen (deels) een inkomensondersteunend karakter hebben.
- Voor de hardheidsclausule is het verschil met de fiscaliteit in de bijgevoegde nota toegelicht en op de disharmonisatie met betrekking tot het partnerbegrip wordt in het wetsvoorstel afzonderlijk ingegaan.

Communicatie

Over de start van de internetconsultatie wordt geen actieve communicatie geadviseerd.

Politiek/bestuurlijke context

Verwerkt in de nota.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



akkoord
12-1 '25
B

q

TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Start internetconsultatie Wet verbetermaatregelen
toeslagen

Datum
9 januari 2025

Notanummer
2025-0000005635

Bijlagen
1. Nota 560312 (Wetsvoo
2. Consultatieversie Wets
3. Beleidskompasformulle
4. Nota 512606 (Startnot
5. Nota 464124 (Boetebej

Aanleiding

Afgelopen maandag 6 januari hebben we met u het conceptwetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen besproken (**bijlage 1**). Naar aanleiding van dit overleg zijn de maatregelen met betrekking tot de hardheidsclausule, de belastingrente en de vergrijpboete uit het wetsvoorstel gehaald. Hierbij leggen we u de nieuwe versie van het wetsvoorstel voor (**bijlage 2**) met het bijbehorende beleidskompasformulier (**bijlage 3**) en vragen we uw akkoord om de internetconsultatie op te starten.

Beslispunten

Gaat u akkoord met het opstarten van een internetconsultatie op het bijgevoegde conceptwetsvoorstel?

} akkoord
B

Kernpunten

- Het wetsvoorstel bevat nu concreet de volgende vier maatregelen:
 - Een uitzondering op het partnerbegrip voor burgers met een vermiste partner, erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen en burgers met een partner in detentie;
 - De grondslag voor het niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aanpassen bij bepaalde besluiten van een ander overheidsorgaan; deze categorieën van gevallen kunnen dan bij AMvB aangewezen worden.
 - Het verlengen van de aanvraagtermijn voor toeslagen;
 - Het schrappen van de verzuimboete voor burgers.
- De eerste drie maatregelen zijn in het regeerprogramma aangekondigd. De vierde maatregel is in de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening (PEFD) aangekondigd.¹
- Uw ontvangen tekstsuggesties zijn verwerkt in deze versie.
- De internetconsultatie duurt 4 weken. Dit geeft voldoende tijd om burgers en stakeholders te laten reageren op de maatregelen en om eventuele reacties te verwerken met het oog op een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026. Om deze datum te kunnen halen, is het van belang om de internetconsultatie zo spoedig mogelijk op te starten.

¹ Kamerstukken II 2024/45, 35867, nr. 13.

- Na de internetconsultatie wordt hier in de toelichting van het wetsvoorstel op gereageerd, en zo nodig de wet aangepast. Op dat moment kunnen ook nadere opmerkingen van uw kant nog worden meegenomen.
- Tegelijkertijd met de internetconsultatie zal de uitvoeringstoets starten en advies worden gevraagd aan het Adviescollege toetsing regeldruk.

Toelichting

Oorsprong maatregelen

- In het overleg heeft u gevraagd naar de oorsprong van de maatregelen en het proces ernaartoe.
- De maatregel waarmee een uitzondering op het partnerbegrip wordt geregeld voor burgers met een vermiste partner, erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen en burgers met een partner in detentie vindt zijn oorsprong in de reactie² op de motie Lodders/Van Weyenberg³. Een interdepartementale werkgroep onder leiding van Financiën heeft, in aanvulling op destijds reeds bestaande verbetertrajecten, geïnventariseerd welke knelpunten er binnen het huidige stelsel waren en hoe deze konden worden opgelost. Deze inventarisatie was gebaseerd op openbare rapporten, signalen uit de uitvoeringspraktijk van Toeslagen door gesprekken met medewerkers van de Dienst, signalen vanuit stakeholders in twee grote stakeholderbijeenkomsten en signalen van de toeslagdepartementen.
- De maatregel om niet langer met terugwerkende kracht toeslagen aan te passen als gevolg van bepaalde overheidsbeslissingen wordt ook voor het eerst genoemd in reactie op de motie Lodders/Van Weyenberg.
- Na de 'foto' van de genoemde inventarisatie is doorgegaan met het monitoren van signalen en gesprekken met stakeholders. Op regelmatige basis vinden er gesprekken plaats tussen DGFZ en Dienst Toeslagen en met de andere toeslagministeries over binnengekomen signalen van knelpunten. De knelpunten rondom de elders verblijvende partner die niet kan bijdragen en de grotere terugvorderingen als gevolg van overheidsbeslissingen met terugwerkende kracht bleven daarbij vaker terugkomen.
- Door de continue monitoring is in het afgelopen jaar ook het signaal naar boven gekomen dat de aanvraagtermijn van toeslagen voor sommige burgers knelt. Daarom wordt in het conceptwetsvoorstel voorgesteld om de aanvraagtermijn van huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget met vier maanden te verlengen.
- De Kamer is op meerdere momenten geïnformeerd over de voortgang van de inventarisatie van knelpunten, de prioritering van het oppakken van de knelpunten en de mogelijke oplossingsrichtingen.⁴
- De eerste drie maatregelen zijn aangekondigd in het regeerprogramma. Voor die maatregelen is in de afgelopen augustusbesluitvorming budget beschikbaar gesteld uit de envelop groepen in de knel, waarbij rekening is gehouden met een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2026.
- Voormalig staatssecretaris Achahbar is vervolgens via de startnota akkoord gegaan met het opstarten van een zelfstandig wetstraject voor deze maatregelen (**bijlage 4**).
- Daarnaast is, in lijn met de in 2023 gepubliceerde Handhavingsstrategie van de Dienst Toeslagen, bij het opnieuw opstarten van het intensief

² Kamerstukken II 2021/21, 31066, nrs. 898 en 927.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 49.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 898; Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1154.

toezicht (ITO) in 2024 de keuze gemaakt door de Dienst Toeslagen om in de implementatie van dit proces geen ruimte in te bouwen voor een verzuimboete.

- Voormalig staatssecretaris Achahbar heeft vervolgens besloten dat naast het niet hanteren van een verzuimboete ook de wettelijke bevoegdheid om verzuimboetes op te leggen diende te vervallen (**bijlage 5**). Dit voornemen is vervolgens verwerkt in de kabinetsreactie op het rapport van de PEFD.

Communicatie
N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

- In de bijlage bij de Kamerbrief over de taakopdracht voor de hervorming van het fiscale stelsel en de toeslagen van voormalig staatssecretarissen Idsinga en Achahbar is aangekondigd dat in 2025 een wetsvoorstel volgt dat de drie maatregelen bevat die reeds in het regeerprogramma zijn aangekondigd.⁵

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32140, nr. 211 (planning verbeteringen toeslagen).



3-2'25

akkoord.

TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

TER INFO

Aan
de minister
de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Persoonsgegevens

nota

Keuze beleids optie belastingrente toeslagen

Datum
26 januari 2025

Notanummer
2025-0000022359

Bijlagen
1. Nota 7295 informeren
2. Nota 566296
3. Kamerbrief BIR 27 juni

Aanleiding

In de nota van 7 januari 2024 bent u geïnformeerd over de stand van zaken van het dossier belasting- en invorderingsrente (BIR) voor belastingen en toeslagen (bijlage 1). In die nota bent u op de hoogte gesteld van de beslisnota van 28 november 2024 (bijlage 2) waarin aan de minister en stas FB is gevraagd om een beslissing over de systematiek van de BIR voor belastingen en toeslagen en de beantwoording van het schriftelijk overleg over de beleids opties voor de BIR. Op dat moment was u nog niet aangetreden en lag besluitvorming met betrekking tot de toeslagen belegd bij stas FB. Tot op heden zijn geen beslissingen genomen.

Ter voorbereiding op besluitvorming is gewerkt aan nieuwe nota's op dit onderwerp. In deze nota worden de beslis punten met betrekking tot de belastingrente voor toeslagen (hierna 'rente') separaat voorgelegd van de andere onderwerpen; belastingrente voor belastingen en invorderingsrente voor belastingen en toeslagen. De rente voor toeslagen staat qua systematiek los van de andere genoemde rentes, waardoor er separaat over besloten kan worden.

Beslis punten

- U wordt gevraagd om akkoord te gaan met beleids optie I, waarbij de rente voor toeslagen wordt afgeschaft. Dit heeft een budgettaire opbrengst van circa € 6,7 miljoen structureel. Dit maakt onderdeel uit van de komende voorjaarsbesluitvorming.
- U wordt gevraagd om akkoord voor openbaarmaking van deze nota conform de beleidslijn Actieve Openbaarmaking op het moment dat de antwoorden op het schriftelijk overleg over de Kamerbrief van 27 juni worden verzonden. Omlijnde delen worden onzichtbaar gemaakt voor verzending.

} akkoord

Kernpunten

- Rente voor toeslagen wordt in rekening gebracht bij een terugvordering of vergoed bij een nabetaling van toeslagen indien de definitieve toekenning (DT) na 1 juli volgend op het toeslagjaar (T+6 maanden) wordt vastgesteld.
- In 2024 is de rente voor toeslagen losgekoppeld van de belastingrente voor belastingen om de destijds ongewenst geachte stijging van de rente voor toeslagen te voorkomen. De rente voor toeslagen is daarbij op 4% gesteld.

- Er bestond al een kritische noot van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) op de fragmentatie in de BIR systematiek.¹ Naar aanleiding van deze wettelijke loskoppeling tussen belastingen en toeslagen van de belastingrentesystematiek in 2024 heeft de RvS gevraagd om een nadere motivering voor het gebruik van rente voor toeslagen.² Daarnaast is door de RvS en de Kamer³ gevraagd om te komen met een kader ('ankerpunten') om in de toekomst het percentage voor de rente voor toeslagen vast te stellen.
- In een ambtelijke verkenning naar de rente voor toeslagen is daarom gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gebruik van rente voor toeslagen en zijn een drietal beleidsopties uitgewerkt.
- Geadviseerd wordt om zowel de in de in rekening te brengen als de te vergoeden rente voor toeslagen af te schaffen (optie I in de toelichting). Afschaffen leidt tot een vereenvoudiging voor zowel de burger als de uitvoering.
- Waar in de belastingsfeer de rente een functie kan hebben om aangifte te bevorderen, is dat bij toeslagen niet het geval.
- Tijdig aangifte doen voorkomt dat er een belastingschuld ontstaat waarover rente vergoed wordt. Binnen het toeslagendomein werkt dit huidige gebruik van rente met als doel om burgers te prikkelen om tijdig en juist informatie aan te leveren in de praktijk niet doeltreffend. De toeslagontvanger heeft namelijk maar zeer beperkt invloed op het tijdstip van definitief vaststellen. Bovendien zou in theorie het verzuimgedrag van de burger (het laat aanleveren van informatie) ook een late vaststelling met een nabetaling tot gevolg kunnen hebben, waarbij nu rente vergoed zou worden en de burger als het ware wordt 'beloond' voor verzuimgedrag. Daarnaast zijn er signalen dat rente als gedragsprikkel ook averechtse effecten met zich mee kan brengen bij toeslagontvangers. Het kan lastig zijn het systeem van rente te doorgronden en de bijkomende kosten van rente kunnen stress met zich meebrengen bij burgers. De optie om voor de rentesystematiek van toeslagen aan te sluiten bij belastingen (optie II in de toelichting) wordt mede vanwege het voorgaande daarom ook afgeraden.
- De geadviseerde optie I doet recht aan de oproep van de Raad van State tot defragmentatie van het BIR-regime (omdat er één fragment minder is).
- Deze optie is uitvoerbaar en heeft een beperkte budgettaire opbrengst van ca. € 6,7 miljoen voor de toeslagdepartementen tezamen.⁴ Dit zal worden meegenomen in de voorjaarsbesluitvorming.
- Besluitvorming met betrekking tot belastingrente voor belastingen wordt binnenkort voorgelegd aan de minister en stas FBD. In die nota wordt ook aan u een keuze voorgelegd met betrekking tot de invorderingsrente, aangezien de systematiek voor de invorderingsrente van belastingen en toeslagen aan elkaar verbonden is en de keuzes die gemaakt worden direct van toepassing zijn op toeslagen.
- Op basis van de definitieve keuzes die gemaakt worden voor de BIR voor belastingen en toeslagen zal de concept-beantwoording van de Kamervragen worden aangepast en aan u, de minister en stas FBD worden voorgelegd.

Stukken RvS.
byvoegen

RvS ?

¹ Advies RvS Eindejaarsbesluit 2023, 6 december 2023, W06.23.00347/III.

² Kamerstukken II, 2023/24, 36418, nr. 4.

³ Kamerstukken II, 2023/24, 36418, nr. 35.

⁴ Te vergoeden rente en in rekening te brengen rente ontlopen elkaar qua hoogte niet veel, waardoor budgettaire effecten niet groot zijn. Voor de toekomst worden meer nabetalingen en dus te vergoeden rente verwacht, waardoor de beleidsoptie voor afschaffen van de rente in ieder geval geen derving met zich meebrengt, maar eerder een positief budgettair effect zal hebben. Budgettaire effecten werken door op de begrotingen van het betreffende toeslagdepartement.

Toelichting

- Bij introductie van de (belasting)rente in 2013 is geen specifiek doel gemotiveerd voor het gebruik van de rente bij toeslagen en is de rentesystematiek met achterliggende verzuimgedachte vanuit belastingen van toepassing geworden.⁵ Vanuit de verzuimgedachte wordt de belastingrente gehanteerd als prikkel om burgers op tijd en juist gegevens te laten aanleveren.
- Naar aanleiding van de loskoppeling tussen de belastingrente voor belastingen en rente voor toeslagen en de kritiek van de RvS is een ambtelijke verkenning gedaan naar het gebruik van de rente voor toeslagen. Daarbij zijn drie beleidsopties uitgewerkt met elk een andere achterliggende gedachte en doelstelling voor het gebruik van de rente.
- Tot op heden is er geen voornemen met betrekking tot beleidskeuzes voor de BIR gedeeld aan de Kamer. Het laatste gedeelte aan de Kamer met betrekking tot de BIR betreft de Kamerbrief van 27 juni 2024 (bijlage 3), waarin de verschillende beleidskeuzes uiteen zijn gezet.
- Hieronder wordt de uiteenzetting per beleidsoptie voor de rente voor toeslagen voor u toegelicht.

Optie 1: rente voor toeslagen afschaffen

- Het voorstel in deze optie is om zowel de te heffen als de na te betalen rente voor toeslagen af te schaffen.
- De rationale is dat terugvorderingen en nabetalings inherent zijn aan de voorschotsystematiek, en dat voor toeslagen het gebruik van rente niet doeltreffend of doelmatig (genoeg) uitpakt voor de mogelijk te dienen doelen van de rente als gedragsprikkel of als compensatie.
- Het gebruik van rente als gedragsprikkel vanuit de verzuimgedachte om tijdig en juist informatie aan te leveren bij Dienst Toeslagen, zodat een toeslag tijdig definitief kan worden vastgesteld, is in de praktijk niet doeltreffend. De toeslagontvanger heeft binnen het proces van de DT namelijk maar zeer beperkt invloed op het tijdstip van definitief vaststellen. Deze beperkte invloed zit allereerst in de doorlooptijd van de processen bij de Dienst Toeslagen. Daarnaast is een late vaststelling van de DT in de overgrote meerderheid van de gevallen het gevolg van een late vaststelling van het inkomen bij de Belastingdienst. Om te ontmoedigen dat belastingplichtigen het vaststellen van de aanslag inkomstenbelasting vertragen, wordt de belastingrente reeds als gedragsprikkel bij belastingen ingezet. Om ditzelfde gedrag ook te ontmoedigen met de rente bij toeslagen heeft dan weinig toegevoegde waarde, te meer omdat een DT met een nabetaling ook een vergoeding van rente tot gevolg kan hebben.
- Onderdeel van de optie afschaffen is dat bij een nabetaling ook geen rente meer vergoed wordt aan burgers. Hier staat tegenover dat deze burgers ook geen rente hoeven te betalen, als zij een keer met een terugvordering worden geconfronteerd.
- In theorie bestaat er voorts een risico dat bij het afschaffen van rente mensen calculerend gedrag kunnen vertonen door bewust een te hoog toeslagvoorschot aan te vragen en hiermee rentekosten voor een lening bij de bank te vermijden ('lenen bij de fiscus').⁶ Bij het afschaffen van rente zijn er

Dit heb ik eerder gezien

⁵ Kamerstukken II 2011/2012, 33003, nr. 3, p.32.

⁶ Het risico op calculerend gedrag kan in theorie ook optreden bij beleidsopties 2 en 3 waarin rente blijft behouden maar het tijdvak verschuift, omdat in die periode ook geen rente verschuldigd is. Voorts bestaat het (theoretische) risico op 'lenen bij de fiscus' in de huidige systematiek ook, aangezien de burger tot 6 maanden na het toeslagjaar over de verstrekte voorschotten geen rente hoeft te betalen.

echter (andere) instrumenten inzetbaar, waarmee te hoge voorschotten kunnen worden ondervangen. Zo wordt bij het project Werken In De Actualiteit (WIDA) verkend hoe gegevens in de VT-fase beter aansluiten bij de daadwerkelijke gegevens in DT-fase. Wanneer een afwijking wordt geconstateerd treedt de Dienst in contact met de burger om het voorschot aan te passen. Indien de burger niet of niet tijdig reageert op gegevens uitvragen kan de Dienst Toeslagen in uiterste gevallen zelf mutaties aanbrengen in de voorlopige toekenning.⁷

- Het afschaffen van de rente draagt bij aan vereenvoudiging van het toeslagensysteem voor de burger, maar ook voor de Dienst Toeslagen door een structurele vermindering van de capaciteitsdruk bij de Dienst Toeslagen, de Belasting Telefoon en bij CAP vanwege een voorziene afname van vragen en bezwaren van burgers met betrekking tot bijkomende kosten (waaronder de rente).
- Als laatst doet de geadviseerde optie recht aan de oproep van de Raad van State tot defragmentatie van het BIR-regime (omdat er simpelweg één fragment minder is).
- Deze optie is uitvoerbaar en heeft een beperkte budgettaire opbrengst van ca. € 6,7 miljoen.⁸ Dit zal worden meegenomen in de voorjaarsbesluitvorming.

Optie II; aansluiten bij belastingrentepercentage van belastingen

- In optie II wordt de rente voor toeslagen gekoppeld aan de belastingrente op belastingen.
- Rente voor toeslagen sluit dan aan bij de verzuimgedachte (als gedragsprikkel) zoals deze ook wordt gehanteerd bij belastingen. De rationale voor het hanteren van rente is in deze optie dus – net als bij de belastingrente op belastingen – het stimuleren van het tijdig en juist aanleveren van informatie die nodig is om de terugvordering of nabetaling op te leggen.
- Om deze optie enigszins doeltreffend te laten zijn, zou het tijdvak vanaf wanneer de rente wordt berekend moeten opschuiven van 6 maanden (T+6mnd) naar vanaf twaalf maanden (T+12mnd) na afloop van het toeslagjaar (voor zowel na te betalen als te heffen rente).⁹ De reden is dat tot T+12mnd de toeslagontvanger zelf weinig invloed heeft op het moment waarop de DT wordt vastgesteld, waardoor een gedragsprikkel niet zinvol is. Pas vanaf 1 januari (T+12mnd) kan verondersteld worden dat het vaststellen van de definitieve toeslagen niet meer afhankelijk is van de processen bij de Dienst Toeslagen, maar van het (tijdig of juist) aanleveren van gegevens door de toeslagontvanger. Ook na een jaar lopen er echter nog processen waar de burger weinig tot geen invloed. Het nog verder verschuiven van het tijdvak, bijv. met vijftien maanden (T+15mnd), is denkbaar maar zou qua bereik nagenoeg in hetzelfde resulteren als afschaffen, maar dan zonder een vereenvoudiging te bewerkstelligen.¹⁰
- Deze optie gaat uit van effectiviteit van de rente als gedragsprikkel bij de toeslagontvanger. Deze effectiviteit is echter niet bewezen. Bovendien bestaan

⁷ Artikel 18 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

⁸ Te vergoeden rente en in rekening te brengen rente ontlopen elkaar qua hoogte niet veel, waardoor budgettaire effecten niet groot zijn. Voor de toekomst worden meer nabetalingen en dus te vergoeden rente verwacht, waardoor de beleidsoptie voor afschaffen van de rente in ieder geval geen derving met zich meebrengt, maar eerder een positief budgettair effect zal hebben. Budgettaire effecten werken door op de begrotingen van het betreffende toeslagdepartement.

⁹ Binnen deze beleidsoptie is het ook een optie om de start van dit tijdvak nog verder op te schuiven.

¹⁰ Ter illustratie: Voor berekeningsjaren 2020 en 2021 is ca. 15-20% van de DT na 12 maanden nog niet vastgesteld, voor berekeningsjaar 2022 ca. 30%. Bij verschuiven van de aanvang van het tijdvak naar maart (na 15 maanden) is dit voor 2020 en 2021 ca. 12-15%.

er signalen van een averechts effect van bijkomende (rente)kosten op gedrag (vanwege stress). Daarnaast heeft een burger in bepaalde (soms schrijnende) situaties hoe dan ook geen invloed op een late definitieve vaststelling. Deze burger kan dan wél geconfronteerd worden met in rekening gebrachte rente.

- Deze optie is uitvoerbaar en heeft een budgettaire effect uiteenlopend van ca. € 13 miljoen opbrengst tot €1,7 miljoen derving afhankelijk van het gekozen rentepercentage.¹¹

Optie III: rente voor toeslagen ter compensatie van financieringskosten

- Optie III hanteert rente voor toeslagen vanuit het beoogde doel om de (potentieel) gemaakte financieringskosten te compenseren die de burger of de overheid heeft gemaakt ter overbrugging tussen voorschotten en de DT.
- Om het instrument rente in deze optie doeltreffend te laten zijn, zou aan burgers die een nabetaling ontvangen rente worden vergoed ter hoogte van de rente op consumptief krediet. De achterliggende gedachte is dat de burger potentieel geld heeft moeten lenen om het gat tussen het voorschot en de uiteindelijk hogere DT te dichten.
- Bij terugvorderingen zou de rente gelijk worden gesteld aan de rente op staatsobligaties, als ware de terugvordering een lening van de staat aan de burger. De rente weerspiegelt dan de financieringskosten die de staat heeft moeten maken om het bedrag tussen het voorschot en de DT aan de burger te lenen.
- Ook in deze optie ligt in de rede om voor *terugvorderingen* het tijdvak waarover rente wordt berekend te verschuiven van T+6mnd, naar T+12mnd. Dit vanuit de gedachte dat het niet redelijk is rente in rekening te brengen bij de burger die deze niet had kunnen vermijden (vanwege de doorlooptijd van processen bij de Dienst Toeslagen en de afhankelijkheid van de aangifte inkomstenbelasting waarvoor al een rente-instrument wordt gehanteerd bij de Belastingdienst). Voor *nabetalingen* zou het tijdvak ongewijzigd blijven, om te voorkomen dat een lange periode ontstaat waarover rente niet wordt vergoed.
- Deze optie draagt niet bij aan de oproep van de Raad van State tot defragmentatie van het BIR-regime, maar draagt wel bij aan een onderbouwing van het gebruik van belastingrente die toegespitst is op een doel dat passend is binnen het toeslagenstelsel. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat doelmatigheid van deze optie twijfelachtig is, aangezien de complexiteit van het instrument rente toeneemt, het inherent is aan de voorschotsystematiek van toeslagen dat er terugvorderingen en nabetalings kunnen ontstaan en er bovendien een alternatieve optie beschikbaar is (optie I). Deze optie III wordt daarom ook afgeraden.
- Deze optie is uitvoerbaar en geeft een budgettaire derving van ca. € 4,5 miljoen.¹²

Systematisch overzicht beleidsopties rente toeslagen

	Referentie rentepercentage terugvorderingen	Referentie rentepercentage nabetalingen	Aanvang tijdvak rente terugvorderingen	Aanvang tijdvak rente nabetalings
Huidig	Geen referentie, vast op 4%	Geen referentie, vast op 4%	T+6mnd	T+6mnd

¹¹ Te vergoeden rente en in rekening te brengen rente ontlopen elkaar qua hoogte niet veel, waardoor budgettaire effecten niet groot zijn. Voor de toekomst worden meer nabetalings en dus te vergoeden rente verwacht, echter gaat het met de verschuiving van het tijdvak waarover rente wordt gerekend om slechts een deel van de 15-20% van de DT die dan nog worden vastgesteld.

¹² Budgettaire effecten werken door op de begrotingen van het betreffende toeslagdepartement.

Optie I	Geen	Geen	Geen	Geen
Optie II	Belastingrente bij belastingen	Belastingrente bij belastingen of geen	T+12mnd of later	T+12mnd of geen
Optie III	Rente op staatsobligaties	Rente op consumptief krediet	T+12mnd	T+6mnd

Communicatie

Niet van toepassing.

Politiek/bestuurlijke context

- Op 10 september zijn schriftelijke vragen gesteld door de Kamer. Door o.a. wisselingen van de bewindspersonen zijn deze tot op heden niet beantwoord. In de behandeling van het Belastingplan 2025 is door de Kamer gevraagd naar de stand van zaken inzake de beantwoording van de Kamervragen.
- Aan de Kamer is in 2024 toegezegd te komen met een kader en een motivering voor het gebruik van de rente voor toeslagen, alvorens er een nieuw rentepercentage wordt vastgesteld.¹³

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

¹³ In 2025 blijft het percentage voor te vergoeden en terug te betalen rente voor toeslagen op 4% staan. Art. 27 Awir.



Ministerie van Financiën

18/2
1400-15.000m

d.
bespreken
13-2'25

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Mogelijke wetsaanpassingen n.a.v. opstarten ITO

Datum

27 januari 2025

Notanummer

2025-0000027970

Bijlagen

1. Nota 2024-464124

Aanleiding

Dienst Toeslagen is bezig met het opnieuw opstarten van het intensief toezicht (ITO), waarover u wordt geïnformeerd in nota DGT 2025-29027. Dit is aanleiding geweest om beleidsmatig te kijken naar de boetebepalingen in de Awir. Het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen, dat nu in internetconsultatie is, bevat de maatregel om de verzuimboete voor burgers af te schaffen. Wij willen graag met u in gesprek over twee andere mogelijke aanpassingen van de Awir.

Beslispunten

Gaat u akkoord met:

- Het laten vervallen van artikel 42a Awir, waardoor Dienst Toeslagen niet langer de bevoegdheid heeft om openbaar te maken dat zij een boete heeft opgelegd vanwege een vergrijp dat is begaan door een overtreder tijdens door hem verleende beroepsmatige of bedrijfsmatige bijstand bij het aanvragen of wijzigen van een toeslag?
- Het aanpassen van de in de wet vastgelegde maximumhoogte van de vergrijpboete, door deze ofwel op een vast bedrag vast te stellen, ofwel op percentages die beter aansluiten bij de hoogtes die in het Besluit Bestuurlijke Boeten Dienst Toeslagen (BBBDT) gehanteerd worden?

ahh. OUV
vermindere
regeldruk. Niet
gebruik etc.

percentages
die beter
aansluiten.

Kernpunten

- In de Awir is opgenomen dat Dienst Toeslagen vergrijpboetes openbaar kan maken als het vergrijp gepleegd is in een beroeps- of bedrijfsmatige context. Bij het opnieuw opstarten van ITO is vanuit Dienst Toeslagen de vraag opgekomen of het implementeren van deze bepaling onderdeel dient te zijn van dit proces. De uitvoering heeft verzocht de beleidsmatige wenselijkheid van deze bepaling nader te bezien.
- We adviseren met de nu bekende informatie en stand van het denken over handhaving om deze bepaling te schrappen. Het idee van een 'zwarte lijst' binnen Dienst Toeslagen past niet goed bij het nieuwe boetebeleid dat uitgaat van vertrouwen in de burger. Bovendien achten wij de meerwaarde van een dergelijke lijst zeer beperkt. Wij verwachten niet dat burgers die niet de intentie hebben om fraude te plegen de lijst zullen raadplegen als zij advisering over toeslagen zoeken.
- Daarnaast bent u in nota DGT 2025-29027 geïnformeerd over het voorstel om de richtlijnen voor boetehogten in het BBBDT aan te passen. Mocht u daarmee akkoord gaan, dan wijkt de hoogte van boetes die daadwerkelijk

? achtergrond
van deze
bepaling?
mede pleeg
boete?

worden opgelegd significant af van het wettelijke maximum in de Awir. Dit is eerder aan bod is gekomen in het overleg van 6 januari jl. over het wetsvoorstel verbetermaatregelen Toeslagen.

- Om de wet en de praktijk beter op elkaar aan te laten sluiten, breed draagvlak voor het boetebeleid te creëren, onder andere in het parlement, en te verankeren dat boetehogten in de toekomst niet alsnog extreem hoog kunnen uitvallen, wordt u geadviseerd in navolging van de aanpassing in het BBBDT de maximumhoogte van de vergrijpboete ook in de wet aan te passen.
- Hiervoor zijn twee varianten mogelijk. Er kan worden gekozen voor het werken met een vast bedrag, of voor het werken met lagere percentages van het benadelingsbedrag.
- Mocht u hiertoe besluiten, dan kunnen eventuele wetswijzigingen meegenomen worden in de volgende versie van het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen dat in de onderraden en de ministerraad wordt ingebracht.

Toelichting

Openbaarmaking vergrijpboete

- De onderhavige bepaling is in 2020 geïntroduceerd, gelijktijdig met de introductie van eenzelfde bevoegdheid voor de Belastingdienst.
- In de fiscaliteit heeft deze bepaling vooralsnog niet geleid tot het daadwerkelijk publiceren van een bestuurlijke boete. Dit komt mede door het feit dat een boete eerst onherroepelijk vast moet staan voordat deze openbaar gemaakt kan worden. Dat kan jaren duren, waardoor de effectiviteit van de maatregel vermindert. Binnen Dienst Toeslagen is deze bepaling zelfs nooit geïmplementeerd, omdat er sinds de toeslagenaffaire in het geheel geen bestuurlijke boetes zijn opgelegd.
- Het openbaar maken van boetes, en daarmee het publiek informeren over een sanctie, is een vrij stevige maatregel die niet vaak wordt toegepast.
- Daarnaast geldt dat de ernstigste fraudegevallen die Dienst Toeslagen onderschept, worden overgedragen aan het Openbaar Ministerie, waarna gelet op het una via-beginsel geen aparte (openbaarmaking van een) sanctie door Dienst Toeslagen volgt. Het is moeilijk uitlegbaar dat juist de ernstigste vergrijpen niet op de lijst zouden verschijnen.
- Het schrappen van deze bepaling is een vereenvoudiging in de uitvoering. Het gaat om een klein proces en een discretionaire bevoegdheid, maar het in de lucht krijgen, en houden, van dit kleine proces is complex. Omdat tijdens de inwerkingtreding van deze bepaling er in het geheel geen bestuurlijke boetes werden opgelegd, is er eerder nog geen proces ingericht om boetes openbaar te maken. Daarom zou het schrappen van de bepaling voorkomen dat er additioneel werk nodig is bij het opstarten van ITO om dit proces te bouwen en criteria voor de evenredigheid van openbaarmaking op te stellen. Daarnaast zouden de behandelinstructies en capaciteit altijd op orde moeten zijn. Per geval moet immers getoetst worden of openbaar maken proportioneel is. Als er weinig tot geen boetes openbaar gemaakt worden, verhoudt dit zich slecht tot de inspanningen die nodig zijn voor het inrichten en onderhouden van dit proces.
- Gelet op het feit dat deze bepaling nooit is toegepast, is moeilijk te zeggen wat de (maatschappelijke) baten zouden zijn. De rationale is dat mensen die op zoek gaan naar iemand die bijstand verleent bij regelen van toeslagenzaken kunnen achterhalen dat iemand eerder daarbij de regels heeft overtreden. Wij verwachten dat deze preventieve werking gering is,

omdat deze informatie beperkt of niet terechtkomt bij de doelgroep. Dit betreft naar verwachting overwegend mensen met een (tijdelijk) beperkter doenvermogen, die in de regel terechtkunnen bij een toeslagenservicepunt, familielid of kennis.

- Een voordeel van het laten meelopen van het vervallen van deze bepaling in het al lopende wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen is dat de uiteindelijke wettekst goed reflecteert wat de burger kan verwachten van het handhavingsbeleid van Dienst Toeslagen. Mede in dat licht heeft het niet de voorkeur om 'dode letters', waaraan in de praktijk geen invulling wordt gegeven, in de wet te laten staan.

*lyn
Arscantent in
deze ?*

Aanpassing maximumhoogte vergrijpboete

- In de Awir is nu voor de vergrijpboete een maximumhoogte opgenomen tot aan 100% of zelfs 150% (bij recidive) van het bedrag dat is of zou zijn teruggevorderd. De maximumboete kan zeer hoog uitvallen (in de tienduizenden euro's), en staat vaak niet in verhouding tot het vergrijp.
- In de praktijk wordt dit maximum niet gehanteerd als richtsnoer. U wordt in nota DGT 2025-29027 geïnformeerd over het voorstel om de richtlijnen in het BBBDT aan te passen. De boetehoogten die Dienst Toeslagen gaat hanteren komen niet in de buurt van het wettelijke maximum. Naast deze richtlijnen zal in een individueel geval altijd ruimte zijn om op basis van strafverminderende of strafverzwarende omstandigheden tot een proportionele boetehoogte te komen. Ook kan de boetehoogte worden gematigd als hiertoe aanleiding bestaat. Op deze manier is al geborgd dat boetes niet disproportioneel hoog zullen uitvallen. Wetsaanpassing is daarvoor niet noodzakelijk.
- Zonder wetsaanpassing wijkt het wettelijke maximum echter wel significant af van de boetehoogten die in de praktijk worden gehanteerd. Wij achten dit onwenselijk.
- Zo is het vanuit het oogpunt van transparantie voor mensen beter als de wet een realistische maximumboetehoogte bevat. Daarnaast ervaart men in de uitvoering meer rugdekking voor het boetebeleid als door het parlement middels een wetswijziging bekrachtigd wordt dat de huidige maximumhoogte niet passend is. Ten slotte wordt zo voorkomen dat in de toekomst alsnog extreem hoge boetes kunnen worden opgelegd zonder dat het parlement bij deze keuze betrokken wordt.
- Daarom is aan uw ambtsvoorganger (staatssecretaris Achahbar) voorgelegd om de maximumhoogte van de vergrijpboete aan te passen (**bijlage 1**).
- In de kabinetsreactie op het rapport van de parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening (PEFD) is aangekondigd dat de maximumhoogte van de vergrijpboete bij toeslagen zal worden aangepast.¹ Dit voorstel sluit goed aan bij de bevindingen van de PEFD.
- Destijds werd voorgesteld om de maximumhoogte van de vergrijpboete te bepalen op het bedrag van de tweede categorie genoemd in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht (WvSr) (€ 5.150 in 2025). Ook werd voorgesteld de maximumverzuimboete voor commerciële actoren op dit bedrag vast te stellen, in plaats van het in de Awir genoemde bedrag (€ 6.709 in 2025).
- Het is voor bestuurlijke boeten interdepartementaal de norm dat wordt aangesloten bij een boetecategorie uit het WvSr, tenzij het noodzakelijk is

?

¹ Kamerstukken II 2024/25, 35867, nr. 13, p. 2, 6.

om aan te sluiten bij een afwijkend bedrag. Dit wordt dan ook voorgeschreven in de aanwijzingen voor de regelgeving.²

- Dit past ook bij hetgeen het kabinet voorstelt in het wetsvoorstel Handhaving sociale zekerheid, waar de maximumboete wordt vastgesteld op het bedrag van de tweede boetecategorie uit het WvSr, en bij het wetsvoorstel Stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen, waarin alle bestuurlijke boeten aan een categorie uit het WvSr worden verbonden. In dit voorstel is daarom opgenomen dat de verzuimboete in de Awir, die blijft bestaan voor commerciële actoren, wordt gekoppeld aan de tweede categorie uit het WvSr.
- De vergrijpboete in de Awir blijft ongemoeid door het laatstgenoemde wetsvoorstel. Daarin is namelijk een uitzondering opgenomen voor vergrijpboeten in de fiscaliteit en de toeslagen. De achtergrond hiervan is dat het koppelen van de boetehoogte aan het bedrag aan ontdoken belasting de aannemer reflecteert dat ontdoken belasting een indicatie is voor het bestaan van draagkracht bij de overtreder waaruit een boete voldaan kan worden.
- Deze redenering gaat bij nader inzien niet op voor toeslagen. Bij toeslagen is het benadelingsbedrag geen indicatie voor het bestaan van draagkracht, maar juist eerder een indicatie voor het gebrek daaraan, omdat mensen met weinig inkomen de hoogste toeslagen ontvangen. Daarom is het goed uitlegbaar om op dit punt af te wijken van de vergrijpboete in de fiscaliteit en van hetgeen eerder in het wetsvoorstel Stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen is opgenomen.
- In plaats van een verwijzing naar een boetecategorie uit het WvSr kan ook gekozen worden voor een in de Awir vastgelegd bedrag. In dat geval zal het gesprek met JenV moeten worden aangegaan om te beoordelen of er voldoende onderbouwing is om voor toeslagen af te wijken van de richting die met het wetsvoorstel stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen is ingezet.
- Een alternatieve invulling van het aanpassen van de vergrijpboete is om niet aan te sluiten bij een vast bedrag, maar om de percentages van het benadelingsbedrag die in de Awir worden genoemd aan te passen. Afhankelijk van de boetehogten die in het BBBDT worden opgenomen, kan bijvoorbeeld een halvering van de huidige percentages beter aansluiten bij het nieuw te voeren boetebeleid.

} ?

is logischer "

dat is advies in PEPD.
Ombudsmans: 10% "

Communicatie
n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

² Aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Ministerie van Financiën

513
16.45 u.
Kamer

bespreken
23 '25

*

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Beleidsrichting hardheidsclausule

Datum

26 februari 2025

Notanummer

2025-0000048852

Bijlagen

1. Nota 2024-465532
2. Toelichting op mogell

Aanleiding

De afgelopen jaren zijn er vanuit de uitvoering signalen binnengekomen dat de hardheidsclausule die in 2020 in de Awir is opgenomen niet naar behoren werkt. De wettelijke voorwaarden die destijds zijn verbonden aan toepassing van de hardheidsclausule maken het ingewikkeld om het instrument met voldoende snelheid en op een voor mensen begrijpelijke wijze in te zetten. Daarom is de afgelopen maanden onderzocht of een alternatieve vormgeving van de hardheidsclausule mogelijk is. Wij willen graag met u in gesprek over welke beleidsrichting u voorstaat met betrekking tot de hardheidsclausule binnen de toeslagen.

Bespreekpunten

- Welke rol dient de hardheidsclausule binnen de toeslagen te vervullen?
- Wat is er mogelijk om in de wetgeving en in de praktijk beter bij de gewenste beleidsrichting aan te sluiten?

Kernpunten

- Bij het uitvoeren van de huidige hardheidsclausule zijn enkele knelpunten gesignaleerd, die we graag met u bespreken.
- Daarnaast willen wij graag met u in gesprek over de rol die de hardheidsclausule in het toeslagendomein zou moeten spelen en de meerwaarde hiervan. Daarbij zien wij raakvlakken met de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de bredere visie op individuele behandeling.
- Vervolgens kunnen eventueel vervolgstappen worden afgesproken over aanpassingen in de vormgeving van de hardheidsclausule.

Toelichting

Achtergrond hardheidsclausule

- Hoewel bij de totstandkoming van de Awir wel een amendement met die strekking was ingediend door het lid Omtzigt,¹ werd destijds in de Awir geen hardheidsclausule opgenomen.
- Naar aanleiding van de toeslagenaffaire is in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Adviescommissie Uitvoering Toeslagen, het rapport van de ADR inzake de vergelijkbaarheid van CAF-zaken met de CAF 11-

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 13.

zaak en het Zwartboek samengesteld door leden van de SP, BoiNK en de Bond van Belastingbetalers, aangekondigd dat een hardheidsclausule in de Awir zou worden opgenomen om ernstige onbillijkheden in het toeslagensysteem te voorkomen.²

- Met de Wet hardheidsaanpassing Awir is in 2020 een hardheidsclausule opgenomen in artikel 47, eerste lid, Awir. De hardheidsclausule omvat een bevoegdheid voor de Minister van Financiën om, in overeenstemming met de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen voor de verschillende toeslagen, per beleidsregel tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard die zich bij de toepassing van wet- of regelgeving mochten voordoen. In de memorie van toelichting is toegelicht dat dit enkel situaties betreft die de wetgever had voorkomen als die situatie bij het maken van de wet door de wetgever was voorzien.³
- Een beleidsregel op grond van de hardheidsclausule kan worden gebruikt om een gebonden bevoegdheid van de Dienst Toeslagen anders in te vullen, omdat de wetgever het geval in kwestie niet had voorzien en de gebonden bevoegdheid het geval dus strikt genomen niet reguleert.
- Omdat de hardheidsclausule enkel per beleidsregel kan worden toegepast, staat er geen bezwaar en beroep open tegen een beslissing om de hardheidsclausule niet toe te passen.
- Na vaststelling van een beleidsregel kan de Dienst Toeslagen gebruikmaken van haar bevoegdheid om toeslagbeschikkingen te herzien in het voordeel van belanghebbenden en tot vijf toeslagjaren terug alsnog overeenkomstig de beleidsregel te handelen.⁴ Voor nieuwe gevallen wordt de beleidsregel direct toegepast bij het nemen van beschikkingen.
- Deze bepaling komt grotendeels overeen met de hardheidsclausule in de fiscaliteit.⁵ De eis dat de hardheidsclausule enkel door middel van het opstellen van een beleidsregel kan worden toegepast, komt in de fiscaliteit echter niet voor.

dubbele toets

Hardheidsclausule in de praktijk

- Er doen jaarlijks ongeveer 100 mensen een beroep op de hardheidsclausule. Dit omvat ook verzoeken van mensen die een terugvordering niet kunnen betalen. Met deze mensen wordt een persoonlijke betalingsregeling getroffen. Een dergelijke betalingsregeling kan iedere burger krijgen en staat los van de hardheidsclausule.
- De hardheidsclausule is sinds de invoering in 2020 vier keer 'ingezet' om een beleidsregel op te stellen. Dit betreft bijvoorbeeld het toekennen van huurtoeslag aan jongeren die door het overlijden van hun ouders zelf de huur moeten betalen, maar deze huur boven de jongerenhuurgrens ligt.
- De bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen is in de praktijk gemandateerd aan de voor uitvoeringsbeleid verantwoordelijke stafdirectie Strategie, Recht en Beleid (SR&B). Voordat een verzoek wordt toegekend, volgt uit de wet dat de hiervoor op te stellen beleidsregel moet worden afgestemd met beleidsverantwoordelijke partijen, waar relevant SZW (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag), VWS (zorgtoeslag) of VRO (huurtoeslag).
- Het feit dat de hardheidsclausule alleen bij beleidsregel kan worden toegepast, maakt het een complex instrument met een lange doorlooptijd

² Kamerstukken II 2019/20, 31066, nr. 613, p. 14.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35468, nr. 3, p. 9.

⁴ Artikel 21a Awir.

⁵ Artikel 63 AWR.

(van veelal maanden). Dit heeft er onder meer mee te maken dat de casus moet worden geabstraheerd vanuit het individuele geval naar een algemene beleidsregel, en, als dit slaagt, de beleidsregel moet worden afgestemd met verschillende opdrachtgevers.

Relatie met toepassing van algemene beginselen van behoorlijk bestuur

- De introductie van de hardheidsclausule laat onverlet dat op Dienst Toeslagen al een separate plicht rustte, en rust, om bij beschikkingen het recht beginselconform uit te leggen en waar nodig af te wijken van de strikte toepassing van de wetgeving. Waar nodig konden, en kunnen, door Dienst Toeslagen beleidsregels worden vastgesteld waarin is opgenomen hoe een bevoegdheid wordt uitgeoefend.
- De ruimte om van wetgeving af te wijken is de afgelopen jaren verduidelijkt door nieuwe jurisprudentie inzake het evenredigheidsbeginsel. Niet alleen is het mogelijk om de evenredigheid van de uitkomst van lagere wetgeving in een individueel geval te beoordelen. Ook is het mogelijk om de evenredigheid te beoordelen van de uitkomst van een wet in formele zin als sprake is van bijzondere omstandigheden die de wetgever niet of niet ten volle heeft verdisconteerd.⁶
- Gelet op deze ontwikkeling in rechtspraak rondom het evenredigheidsbeginsel bestaat er nu een inhoudelijke overlap tussen de toets die bij de hardheidsclausule moet worden verricht, en de toets die ertoe kan leiden dat formele wetgeving buiten toepassing wordt gelaten bij strijd met het evenredigheidsbeginsel. In beide gevallen moet worden getoetst of een situatie door de wetgever is voorzien dan wel verdisconteerd, en of de uitkomst van onverkorte wetstoepassing onbillijk dan wel onevenredig is. Evengoed geldt dat de verhouding tussen de hardheidsclausule en het evenredigheidsbeginsel vooralsnog niet volledig is uitgekristalliseerd.
- Er lijkt een gradueel verschil te bestaan tussen het contra legem toepassen van een rechtsbeginsel en het door de wetgever expliciet bieden van een noodventiel. Met het in de wet opnemen van de hardheidsclausule geeft de wetgever immers zelf al aan dat de toepassing van de wet in sommige situaties mogelijk onbillijk zal uitpakken en heeft de wetgever gelijk ook een uitweg geboden om dit te herstellen. Toepassing van het evenredigheidsbeginsel is door de wetgever tot op heden beperkt tot gevallen waarin de wettelijke bepaling ruimte biedt voor een belangenafweging. Hetgeen in de rechtspraak weliswaar is 'opgerekt', maar (vooralsnog) beperkt is tot niet verdisconteerde bijzondere omstandigheden die de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing achterwege moet blijven.
- De lat voor contra legem toepassing van algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht ligt daarmee hoog en wordt in de praktijk ook als hogere lat ervaren dan de bevoegdheid tot toepassing van de hardheidsclausule.

start by
individuele
situatie die
vraagt om
bystelling
van een
uitkomst

hier bestaat
verschil van
inzicht over
art 120 GW

→ niet mee
eens.

⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 15 november 2023, ECLI:NBL:RVS:2023:4215 (waarin werd geoordeeld dat het vervallen van kindgebonden budget als één ouder geen geldige verblijfstitel heeft, maar het kind zelf wel een geldige verblijfstitel heeft, niet was verdisconteerd door de wetgever) of ABRvS 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3497 (waarin werd geoordeeld dat de nadelige werking van het partnerbegrip voor een minderjarige moeder die verplicht samenwoonde met de vader niet waren verdisconteerd door de wetgever).

- Anderzijds zal de hardheidsclausule geen uitkomst kunnen bieden indien het gaat om het opzij zetten van bewust gekozen voorwaarden en grenzen voor het recht op een toeslag, zoals de harde vermogensgrens. De wetgever heeft uitdrukkelijk in de MvT vermeld dat de hardheidsclausule hier niet voor bedoeld is en daarmee de toepassing willen afbakenen. Het is voorstelbaar dat een wettelijke voorwaarde voor het recht op een toeslag in een concreet geval waar zich bijzondere omstandigheden voordoen, zozeer in strijd wordt geacht met een algemeen (ongeschreven) rechtsbeginsel dat de wettelijke bepaling achterwege moet blijven. In zoverre kunnen de algemene rechtsbeginselen en de hardheidsclausule complementair aan elkaar werken.
- De wijze waarop de hardheidsclausule nu is vormgegeven draagt er in de praktijk aan bij dat een beroep op de hardheidsclausule als een andere toets wordt ervaren die vaak pas doorlopen wordt als het recht op een toeslag onherroepelijk vaststaat. Ook omdat de bevoegdheid om dit te beoordelen is belegd bij SR&B en dus niet gelijktijdig in bijvoorbeeld een beslissing op bezwaar door Dienst Toeslagen kenbaar wordt gemaakt. Bij de introductie van de hardheidsclausule in de Awir is hiervoor bewust gekozen, in lijn met de vergelijkbare procedure die geldt voor de hardheidsclausule in de fiscaliteit (belegd bij CD VT).
- De hardheidsclausule kan in dit licht mogelijk onverhoopt worden opgevat als een *alternatief* voor het in de uitvoering oplossen van onevenredigheden die ontstaan wegens door de wetgever niet verdisconteerde omstandigheden. Dit kan bij mensen de indruk wekken dat uitsluitend de hardheidsclausule ruimte biedt om van wetgeving af te wijken waar Dienst Toeslagen dat niet kan. Nu de beoordeling hiervan is losgekoppeld van het reguliere uitvoeringsproces, betekent dit voor de burger een lange doorlooptijd voordat er uitsluit is. Immers, in veel gevallen is reeds bezwaar of beroep doorlopen, voordat een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule wordt ingediend. Daarbij geeft het burgers soms valse hoop, nu de ervaring leert dat in het merendeel van de verzoeken er geen sprake is van onvoorziene omstandigheden.

als
eerder
toetsen op
ABBB's.

Voorgestelde wijzigingen

- De huidige hardheidsclausule werkt niet optimaal vanwege de beleidsregeleis. Deze eis maakt het ingewikkeld om snel een oplossing te bieden voor mensen die met een onbillijke uitkomst van onverkorte wetstoepassing te maken krijgen. Voordat de hardheidsclausule kan worden toegekend, moet namelijk eerst worden geabstraheerd en een algemene beleidsregel worden geformuleerd.
- Daarnaast achten wij het vanuit burgerperspectief onwenselijk dat mensen die te maken krijgen met onevenredige uitkomsten van routinematige toepassing van wetgeving moeten kiezen tussen twee procedurele routes (hardheidsclausuleverzoek of een beroep op evenredigheid in de reguliere procedure) om dit aan te kaarten, met zeer uiteenlopende doorlooptijden.
- Daarom is eerder aan uw ambtsvoorganger voorgelegd om de hardheidsclausule in zijn huidige vorm te vervangen door een bepaling waarin de Dienst Toeslagen zelf in individuele gevallen de hardheidsclausule kan toepassen. Daarmee krijgt een burger sneller duidelijkheid, ook indien zijn verzoek wordt afgewezen.
- Ondanks de overlap met de evenredigheidstoets zien we meerwaarde in de hardheidsclausule en achten we het wenselijk om deze bevoegdheid om

ABBB's
toepassen.

af te wijken van de wetgeving expliciet te benoemen in de Awir. Dit geeft niet alleen duidelijkheid voor de burger maar benadrukt ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering om deze toets te doen.

- Vanuit deze achtergrond zijn de voorgestelde wijzigingen (zie bijlage 2) opgesteld en afgestemd met Dienst Toeslagen (SR&B en uitvoering) en de beleidsverantwoordelijke ministeries voor de verschillende toeslagen. Ook is het voorstel afgestemd met de directie DJZ, de afdeling FRI en de directies FJZ en B&B van de Belastingdienst die de fiscale hardheidsclausule beheren.
- Het gaat om de volgende mogelijke aanpassingen, die in bijlage 2 nader worden toegelicht:
 - het laten vervallen van het vereiste dat de algemene hardheidsclausule alleen kan worden toegepast door middel van een beleidsregel;
 - het verplaatsen van de bevoegdheid om de hardheidsclausule toe te passen naar de Dienst Toeslagen;
 - een verzoek om toepassing van de hardheidsclausule onderdeel te maken van de beslissing op bezwaar en/of de beslissing op het verzoek om een herziening;
 - het aanpassen en verplaatsen van de specifieke hardheidsclausule voor vermogenstoetsuitzonderingen

Communicatie
n.v.t.

Politiek/bestuurlijke context
n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

➔ RvS.

Februari '22

AG - v. Widdershoven

Harderwijkse
woningstuiting



Ministerie van Financiën

7/3
9.00-9.30 uur
Kamers

U-3'25

besproken 7-3'25
afgehoord

TER BESLISSING – GRAAG UITERLIJK VRIJDAG 7 MAART REACTIE
Aan
de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Verzending Wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen
aan ambtelijke onderraad (CSD)

Datum
3 maart 2025

Notanummer
2025-0000051087

Bijlagen
1. Wetsvoorstel verbeter
2. Nota DBT 2025-5635
3. Nota DBT 2025-27970
4. Nota DBT 2025-22359

Aanleiding

Eerder heeft u akkoord gegeven op het starten van de internetconsultatie voor het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen ('het wetsvoorstel') (bijlage 2). De internetconsultatie is op 14 januari jl. opgestart en op 10 februari jl. gesloten. In deze nota wordt u geïnformeerd over de uitkomsten van de internetconsultatie, de wetgevingstoets door JenV, de uitvoeringstoetsen en de aanpassingen die sindsdien zijn gedaan aan het wetsvoorstel. Daarnaast wordt u in deze nota akkoord gevraagd op het verzenden van het wetsvoorstel aan het ambtelijk voorportaal, de Commissie Sociaal Domein (CSD). Ook wordt u geïnformeerd over het verdere proces.

Beslispunt

Gaat u akkoord met het verzenden van het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen (bijlage 1, u vindt de memorie van toelichting in track changes t.o.v. de consultatieversie) aan de CSD?

Indien de CSD akkoord is met verzending naar de ministeriële onderraad, de Raad Sociaal Domein (RSD), ontvangt u op een later moment het aanbiedingsformulier voor de RSD, evenals de laatste versie van het wetsvoorstel.

per internet
op U-3
besproken
staat nu (3-3)
af in
voorstel 7

afgehoord

7-3'25

Kernpunten

- De CSD vindt plaats op 17 maart a.s.. De stukken voor de CSD dienen uiterlijk op vrijdag 7 maart a.s. aan de CSD te worden verzonden.
- De meeste reacties die via de internetconsultatie zijn opgehaald zijn positief over de maatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen.
- Het grootste aandachtspunt in de reacties op de internetconsultatie betreft het verlengen van de aanvraagtermijn. Verschillende respondenten geven aan dat het wenselijker zou zijn als mensen niet tot één jaar, maar tot vijf jaar na het toeslagjaar een toeslag kunnen aanvragen. Als reactie hierop is in het wetsvoorstel opgenomen dat het kabinet van mening is dat met de voorgestelde verlenging een goede balans is getroffen tussen het uitgangspunt van actuele inkomensondersteuning enerzijds en het voorkomen van niet-gebruik van toeslagen anderzijds, en dat andere opties worden verkend om resterend niet-gebruik tegen te gaan.
- Ten opzichte van de versie die in internetconsultatie is gegaan zijn, na bespreking van deze onderwerpen met u, twee maatregelen aan het wetsvoorstel toegevoegd. Dit betreft het vervallen van de bevoegdheid om vergrijpboetes openbaar te maken (door u besloten op nota 2025-27970,

bijlage 3) en het afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen van toeslagen (door u besloten op nota 2025-22359, **bijlage 4**).

- De wetgevingstoets van JenV was positief over het wetsvoorstel. Naar aanleiding van de toets zijn enkele tekstuele aanpassingen gedaan. Voor het overige is JenV akkoord met het wetsvoorstel.

Toelichting

Internetconsultatie en uitvoeringstoetsen

- De internetconsultatie van het wetsvoorstel heeft in totaal 15 reacties opgeleverd. Tot de respondenten behoorden de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), VluchtelingenWerk Nederland, De Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) en Sociaal Werk Nederland, de Landelijke Cliëntenraad, enkele financiële professionals en particulieren.
- In paragraaf 9 van het wetsvoorstel ('advies en consultatie') zijn de reacties op het wetsvoorstel benoemd en van een reactie voorzien.
- De Dienst Toeslagen heeft parallel aan de internetconsultatie uitvoeringstoetsen gedaan op de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen. Met uitzondering van de toets op de maatregel 'afschaffen van de rente op terugvorderingen en nabetalingen' zijn deze toetsen afgerond. Uit deze toetsen blijkt dat alle maatregelen uitvoerbaar zijn. De uitkomst van de uitvoeringstoets op de maatregel over de rente wordt op zeer korte termijn verwacht.

Verdere proces van het wetsvoorstel

Beoogde planning:

17 maart 2025	Bespreking wetsvoorstel in CSD
1 april 2025	Bespreking wetsvoorstel in RSD
4 april 2025	Bespreking wetsvoorstel in Ministerraad (MR)
7 april 2025	Verzending wetsvoorstel aan Raad van State (RvS)
Begin/medio juni 2025	Ontvangst en verwerking advies RvS
1 juli 2025	Verzending wetsvoorstel en nader rapport aan de Tweede Kamer
Najaar 2025	Parlementaire behandeling in Tweede Kamer en Eerste Kamer
1 januari 2026	Inwerkingtreding wetsvoorstel

Communicatie

n.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing



19-3'25

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Verzending Wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen
aan Ministerraad

Datum
18 maart 2025

Notanummer
2025-0000081044

Bijlagen
1. Aanbiedingsformulier
2. Overzichtstabel

Aanleiding

Op 17 maart jl. is in het ambtelijk voorportaal Commissie Sociaal Domein (CSD) het Wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen ('het wetsvoorstel') besproken. De CSD is akkoord gegaan met het direct voorleggen van het wetsvoorstel aan de Ministerraad (MR) van 28 maart as. In deze nota wordt u gevraagd het aanbiedingsformulier te ondertekenen waarmee verzending aan de MR kan plaatsvinden. Uiterste aanleverdatum voor de MR van 28 maart is vrijdag 21 maart.

Beslispunt

Gaat u akkoord met verzending van het wetsvoorstel aan de MR? Als u akkoord bent, verzoeken wij u het bijgevoegde aanbiedingsformulier (**bijlage 1**) te ondertekenen.

akkoord

Kernpunten

- De leden van de CSD waren positief over de maatregelen in het wetsvoorstel.
- Er zijn naar aanleiding van de bespreking in de CSD geen aanpassingen gedaan aan het wetsvoorstel.
- De leden van CSD zijn er mee akkoord gegaan dat het wetsvoorstel direct kan worden geagendeerd voor de Ministerraad en niet eerst besproken hoeft te worden in een onderraad.

Toelichting

- U heeft op 7 maart jl. akkoord gegeven op verzending van het wetsvoorstel aan de CSD (op nota 2025-51087).
- In de overzichtstabel (**bijlage 2**) vindt u terug welke maatregelen in het wetsvoorstel zijn opgenomen.
- Ten opzichte van de versie van het wetsvoorstel die u bij voornoemde nota als bijlage heeft ontvangen zijn twee toevoegingen gedaan: er is een zuiver wetstechnische aanpassing gedaan in de overgangsbepaling voor de maatregel 'afschaffen rente op terugvorderingen en nabetalingen' en daarnaast zijn de uitvoeringskosten voor deze maatregel (incidenteel € 250.000) nu verwerkt in de MvT. Deze kosten vallen binnen het budget dat voor het wetsvoorstel beschikbaar is gesteld.

Communicatie
n.v.t.

Politiek/bestuurlijke context
n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



2-u'2r
akkoord

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken 11/5
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Aanvraag advies Raad van State Wetsvoorstel
verbetermaatregelen toeslagen

Datum

1 april 2025

Notanummer

2025-0000090146

Bijlagen

1. Brief aan de Koning
2. Memorie van Toelichting
3. Wetsvoorstel verbetering
4. Advies ATR
5. Uitvoeringstoetsen Wel

Aanleiding

Op 28 maart is de Ministerraad akkoord gegaan met het bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig doen maken van het voorstel om advies op het Wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen. In deze nota wordt u gevraagd de voor deze adviesaanvraag benodigde stukken te ondertekenen.

Beslispunt

Gaat u akkoord met het via de Koning aanvragen van advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op het Wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen? Zo ja, dan wordt u gevraagd de brief aan de Koning (**bijlage 1**) en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (**bijlage 2**) te ondertekenen. Met het wetsvoorstel worden de uitvoeringstoetsen (**bijlage 5**) en het advies van de ATR (**bijlage 4**) meegestuurd.

akkoord
S

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

bespreken
7-65'25

12/5
10.15-10.45 uur
kamen stas

2/5

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

Persoonsgegevens

nota

Aanpassing hardheidsclausule toeslagen

Datum

6 mei 2025

Notanummer

2025-0000073624

Bijlagen

1. Nota 2025-48852

Aanleiding

Op 5 maart jl. is met u besproken hoe u de rol ziet van de hardheidsclausule in de Awir en tegen welke knelpunten de uitvoering nu aanloopt bij het toepassen ervan (nota 2025-48852, **bijlage 1**). In deze nota wordt uw akkoord gevraagd op enkele in dit overleg met u besproken aanpassingen aan de hardheidsclausule.

Besispunten

Gaat u akkoord met:

- Het laten vervallen van de beleidsregels in de hardheidsclausule? →
- Het laten vervallen van de overeenstemmingseis in de hardheidsclausule? →
- Het expliciet in een wetsvoorstel uitsluiten van de mogelijkheid om in bezwaar of beroep te gaan tegen afwijzingen van verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule in de Awir? →

graag
opties
uitwerken
ook optie
niets doen.

Als u akkoord gaat, wordt u binnenkort nader geïnformeerd over het te volgen wetgevingstraject.

Kernpunten

- De hardheidsclausule in de Awir bevat, in tegenstelling tot de hardheidsclausule in de fiscaliteit, de eis dat deze enkel toegepast kan worden per beleidsregel. Ook moet voor toepassing overeenstemming gevonden worden met andere toeslagdepartementen. Dit maakt het ingewikkeld om de hardheidsclausule (met voldoende snelheid) toe te passen. Daarom wordt u geadviseerd om deze twee eisen te laten vervallen.
- Als de beleidsregels vervalt, is het wettelijke uitgangspunt dat bezwaar en beroep open komt te staan tegen afwijzingen van verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule. In de huidige situatie, en in de fiscaliteit, bestaat deze bezwaar- en beroepsmogelijkheid niet.
- Om te voorkomen dat deze mogelijkheid ontstaat, dient er expliciet in een wetsvoorstel te worden opgenomen dat beroep (en daarmee bezwaar) tegen dergelijke besluiten is uitgesloten.
- Mede in het licht van de complicaties rondom bezwaar en beroep hebben wij u eerder geadviseerd om de bevoegdheid om de hardheidsclausule te verplaatsen van de Minister van Financiën naar de Dienst Toeslagen (**bijlage 1**). In dat geval zouden geschillen over de hardheidsclausule in de reguliere bezwaar- en beroepspraktijk kunnen worden behandeld. In het overleg op 5 maart jl. heeft u aangegeven de hardheidsclausule in de

toeslagen te willen modelleren naar de hardheidsclausule in de fiscaliteit, en daarmee bezwaar en beroep uit te willen sluiten.

- Voor afwijking van de bepalingen over bezwaar en beroep uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een goede motivering vereist. Bij het op te stellen wetsvoorstel zal in de memorie van toelichting een motivering moeten worden gevonden waarom aansluiting bij het juridisch kader van de fiscaliteit op dit punt gerechtvaardigd is.
- Bij de introductie van de hardheidsclausule waren ministeries (met name BZK en JenV) zeer kritisch op het uitsluiten van bezwaar en beroep vanwege de verminderde rechtsbescherming voor burgers. Het ligt zonder goede motivering dan ook in de rede dat andere ministeries hier wederom kritisch op zullen zijn.
- Ook kan dit politiek gevoelig liggen.

Toelichting

Beleidsregels en overeenstemmingseis

- Het huidige artikel 47, eerste lid, Awb omvat een bevoegdheid voor de Minister van Financiën om, in overeenstemming met de beleidsverantwoordelijke bewindspersonen voor de verschillende toeslagen, per beleidsregel tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard die zich bij de toepassing van wet- of regelgeving mochten voordoen.
- Deze bepaling komt grotendeels overeen met de hardheidsclausule in de fiscaliteit.¹ De eis dat de hardheidsclausule enkel door het opstellen van beleidsregels kan worden toegepast, komt in de fiscaliteit echter niet voor. Deze eis maakt het ingewikkeld om de hardheidsclausule in een individuele casus toe te passen.
- In de praktijk maken de beleidsregels en de overeenstemmingseis het ingewikkeld om de hardheidsclausule toe te passen. Dit heeft er onder meer mee te maken dat de casus moet worden geabstraheerd vanuit het individuele geval naar een algemene beleidsregel, en, als dit slaagt, de beleidsregel moet worden afgestemd met verschillende opdrachtgevers.
- Daarom wordt u geadviseerd om de beleidsregels en de overeenstemmingseis in de hardheidsclausule te laten vervallen. Dit neemt een drempel weg bij het (tijdig) tegemoetkomen aan onbillijkheden van overwegende aard.
- Dit betekent dat de stafdirectie SR&B, aan wie de toepassing van de hardheidsclausule is gemandateerd, sneller in een individuele casus tegemoet kan komen op grond van de hardheidsclausule. Wel blijft het streven om andere departementen op de hoogte te houden, zodat knelpunten eventueel ook in wetgeving kunnen worden aangepakt. Daarnaast blijft het streven om naar beleidsregels toe te werken ten behoeve van transparantie en consistentie, hetgeen ook staande praktijk is bij de toepassing van de hardheidsclausule in de fiscaliteit.

Bezwaar en beroep

- In de huidige situatie staat geen bezwaar en beroep open tegen afwijzingen van verzoeken om de hardheidsclausule toe te passen. Bezwaar en beroep tegen beleidsregels (of de weigering die vast te stellen) is namelijk in de Awb uitgesloten.²

¹ Artikel 63 AWR.

² Artikel 8:3 Algemene wet bestuursrecht.

- Als de beleidsregels in de Awir vervalt, is het wettelijke uitgangspunt dat bezwaar en beroep wel open komen te staan tegen afwijzingen.³
- Op dit punt verschilt de Awir van de fiscaliteit, waar een gesloten systeem van rechtsbescherming geldt en afwijzingen van verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule niet zijn opengesteld voor bezwaar en beroep.
- Om geen bezwaar- en beroepsmogelijkheid tegen afwijzingen open te stellen, betekent dit dat in een wetsvoorstel expliciet opgenomen dient te worden dat (bezwaar en) beroep niet mogelijk is tegen afwijzingen van verzoeken om de hardheidsclausule in de Awir toe te passen.
- Voor afwijking van de bepalingen over bezwaar en beroep uit de Awb is een goede motivering vereist. Bij het op te stellen wetsvoorstel zal in de memorie van toelichting een motivering moeten worden gevonden waarom aansluiting bij het juridisch kader van de fiscaliteit op dit punt gerechtvaardigd is. In ogenschouw dient daarbij te worden genomen dat Awir van toepassing kan zijn op een kwetsbare groep burgers.
- De kans bestaat dat de weging van de ministeries van JenV, die alle nieuwe wetgeving toetst, en BZK, die nieuwe wetgeving toetst voor zover die raakt aan de grondrechten, negatief zal zijn op dit punt in verband met (het ontbreken van) de mogelijkheden voor rechtsbescherming. De kans lijkt in ieder geval reëel dat het wettelijk vastleggen dat geen beroep kan worden ingesteld leidt tot (nieuwe) discussie.
- Mochten de ministeries uiteindelijk negatief adviseren, zal het voorstel opnieuw moeten worden gewogen en mogelijk opnieuw worden getoetst op uitvoeringsgevolgen. Ook politieke gevoeligheid kan leiden tot een heroverweging.

Communicatie
n.v.t.

Politiek/bestuurlijke context
n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

³ Artikel 8:1 Algemene wet bestuursrecht.



besproken
85-6'25

TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken 516
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

nota

Advies RvS wetvoorstel verbetermaatregelen toeslagen

Persoonsgegevens

Aanleiding

Op vrijdag 23 mei jl. hebben wij het advies van de Raad van State (RvS) betreffende het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen ontvangen. De RvS heeft het wetsvoorstel beoordeeld met een dictum C. In deze nota informeren wij u over het inhoudelijke commentaar van de RvS, onze conceptlijn voor het nader rapport en de verdere planning van het wetsvoorstel.

Datum

28 mei 2025

Notanummer

2025-0000146999

Bijlagen

1. Advies RvS

Kernpunten

- De RvS onderschrijft de wens van de regering om maatregelen voor te stellen om het toeslagenstelsel eenvoudiger en begrijpelijker te maken.
- De wijze waarop het wetsvoorstel is vormgegeven roept echter een aantal bezwaren op bij de RvS en adviseert het wetsvoorstel op een aantal punten aan te passen;
 - Er dient beter toegelicht te worden waarom er andere keuzes gemaakt lijken te worden dan in de sociale zekerheid m.b.t. handhaving (onderdeel schrappen verzuimboete);
 - Een nadere motivering voor het vervallen van de mogelijkheid van openbaarmaking van vergrijpboetes is gewenst;
 - De delegatiebevoegdheid in verband met het niet meer met terugwerkende kracht terugvorderen dient strakker afgebakend te worden;
 - De RvS vraagt daarnaast waarom er bij de partnerschapsuitzonderingen niet gekozen is voor een generiekere formulering, of waarom gemeenten hier niet een rol in kunnen blijven spelen.
- In het nader rapport zullen we in de gewenste toelichting voorzien, en waar nodig de memorie van het wetsvoorstel aanpassen. U ontvangt het nader rapport halverwege juni. Vanwege het dictum zal het nader rapport en de (gewijzigde) wetsvoorstel en MvT vervolgens nog aan de MR voorgelegd moeten worden. Het is nog steeds mogelijk het wetsvoorstel voor de zomer in te dienen bij de Tweede Kamer, zoals eerder gecommuniceerd is.

Toelichting

Conceptlijn nader rapport

- M.b.t. onderdeel schrappen verzuimboete; het wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid schept een wettelijk kader dat passend en evenredig

handhaven mogelijk maakt, met oog voor de menselijke maat. Vanuit datzelfde uitgangspunt komen we bij Toeslagen tot een verschillende maatregel.

- Het wetsvoorstel van SZW gaat kaders bieden die voor een grote groep uitvoerders en regelingen gelden. Daarbij kan de afweging een verzuimboete in te zetten positief uitvallen in bepaalde gevallen. Bij Toeslagen valt de toets "passend en evenredig" echter zo uit dat we de verzuimboete voor burgers in géén geval in willen zetten.
- Mensen die willens en wetens onjuiste of gebrekkige informatie aanleveren, kunnen nu worden beboet met een vergrijpboete. Als mensen een fout maken en geen sprake is van opzet of grove schuld, raakt dit vooral mensen zelf, die dan waarschijnlijk een terugvordering ontvangen, wat vaak al als sanctie ervaren wordt. Een verzuimboete daarbovenop is niet nodig. Dienst Toeslagen weet namelijk in veruit de meeste gevallen bij de definitieve toekenning waar iemand recht op heeft, ook als die zelf geen informatie aanlevert. Dat is anders dan veel regelingen in de sociale zekerheid, waarbij informatievoorziening vanuit de burger nodig is om te kunnen bepalen waar iemand recht op heeft. Dan is een verzuimboete mogelijk een gepaste prikkel. Om verzuimsituaties in de toeslagen te voorkomen kan beter worden ingezet op dienstverlening (o.a. attenderen, muteren, publiekscampagnes).
- M.b.t. onderdeel vervallen mogelijkheid openbaarmaking vergrijpboetes; deze bevoegdheid bestaat niet in de sociale zekerheid. Ook heeft deze bevoegdheid nog nooit geleid tot een openbaarmaking, ook niet in de fiscaliteit, waar deze bevoegdheid wel bestaat. De RvS vraagt of de adviespraktijk bij toeslagen wezenlijk verschilt van de fiscaliteit en of frauduleuze facilitators niet daarna fraude in bijvoorbeeld de zorg zullen gaan plegen, waarbij openbaarmaking van een boete helpt. Wij zien wel een verschil in die praktijken en schatten op basis van ervaringen in de praktijk niet in dat het verplaatsen van fraude naar andere domeinen zich zal voordoen.
- M.b.t. afbakening delegatiebevoegdheid niet meer met terugwerkende kracht terugvorderen; in lijn met de advisering van de RvS laten we de kan-bepaling vervallen. We kijken naar aanscherping van de reikwijdte van de delegatiebepaling; hierin lijkt het ons wel belangrijk de mogelijkheid open te houden om in de toekomst snel te kunnen handelen in voorkomende gevallen. Op dit moment zijn er, naast besluiten van de SVB over het recht op kinderbijslag en besluiten van het CAK over de zorgverzekerdheid, geen andere gevallen bekend van beschikkingen van andere bestuursorganen die doorwerken naar toeslagen.
- M.b.t. partnerschapsuitzonderingen; we kijken nog naar een reactie op de opmerking over een generiekere formulering.
- Het betreft hier volgens de RvS (op basis van de MvT) slechts een beperkte groep belanghebbenden. Ten opzichte van de totale populatie toeslaggerechtigden betreft het wellicht een beperkte groep die met de maatregel geholpen wordt, maar dit is geen verwaarloosbaar aantal (ongeveer 3.000 mensen). Bovendien ervaart deze groep grote negatieve financiële en praktische consequenties van de huidige wetgeving. Er is herhaaldelijk vanuit verschillende hoeken aandacht gevraagd voor de knelpunten die deze groepen ervaren met het toeslagpartnerbegrip. Daarnaast is het niet wenselijk om gemeenten structureel een probleem te

laten oplossen waarvan bekend is dat de oorzaak in de toeslagenwetgeving ligt.

Planning wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen

Tot 16 juni	Verwerken advies RvS in nader rapport +aanpassen MvT en afstemmen met Dienst Toeslagen en andere opdrachtgevers en afdeling wetgeving van het ministerie van JenV
16 juni	Start lijn nader rapport + aangepaste MvT richting staatssecretaris HT
20 juni	Aanlevering MR (noodzakelijk bij dictum C)
30 juni	MR (noodzakelijk bij dictum C)
Voor zomer	Indiening wetsvoorstel bij Tweede Kamer
Najaar 2025	Parlementaire behandeling TK en EK
1 januari 2026	Beeoogde inwerkingtredingsdatum

Communicatie

N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



Ministerie van Financiën

16-6-25
nieuwe
versie

1316
13:00 - 13:30
kamer

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

1316

Persoonsgegevens

nota

Nader rapport wetsvoorstel verbetermaatregelen
toeslagen

Datum

12 juni 2025

Notanummer

2025-0000164954

Bijlagen

1. Concept nader rapport
2. Concept wetsvoorstel
3. Aanbiedingsformulier
4. Nota 146999

Aanleiding

Op 5 juni jl. bent u geïnformeerd over het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS) op het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen ('het wetsvoorstel') en de conceptbeantwoordingslijn (**bijlage 4**). In deze nota vindt u een concept van het nader rapport dat op basis van de eerder gedeelde conceptlijn is uitgewerkt (**bijlage 1**), en een versie van het wetsvoorstel waarin aanpassingen zijn gedaan naar aanleiding van het commentaar van de RvS (**bijlage 2**). Om het wetsvoorstel nog voor het zomerreces bij de Tweede Kamer in te kunnen dienen, moeten het nader rapport en het wetsvoorstel uiterlijk 20 juni worden aangeleverd voor de Ministerraad (MR). Op maandag 16 juni 13.00 uur spreken wij met u over dit onderwerp.

Beslispunt

Indien u op basis van deze stukken reeds akkoord bent met het behandelen van het nader rapport en het wetsvoorstel in de MR van 30 juni dan kunt u het aanbiedingsformulier (**bijlage 3**) ondertekenen. Uw schriftelijke suggesties en suggesties uit het gesprek kunnen we anders meenemen in een versie van de stukken begin volgende week.

Kernpunten

- Het nader rapport bevat een uitgebreide toelichting op de aandachtspunten die de RvS in haar advies heeft geformuleerd. Deze nadere uitleg is ook in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel verwerkt. In de wettekst is de delegatiegrondslag voor beschikkingen met terugwerkende kracht nader ingeperkt, in lijn met het advies van de RvS.
- In de eerder met u gedeelde conceptlijn was nog geen volledige beantwoordingslijn opgenomen voor de partnerschapsuitzonderingen. Wij stellen voor om de huidige wettekst te behouden en in de toelichting beter uit te leggen waarom voor deze vorm is gekozen.
- Het uitwerken van alleen een generiekere invulling van de maatregel zou zorgvuldige afstemming vereisen met verschillende partijen en tot extra budget nopen, wat tot vertraging van het wetsvoorstel zou leiden. Dat achten wij niet wenselijk.
- Een generieke bepaling, met delegatiebepaling waarmee huidige groepen op worden genomen in een AMvB, vraagt ook om secure afstemming om tot een formulering te komen waarbij de budgettaire en uitvoerings-effecten uit blijven. Ook dit leidt naar verwachting tot vertraging.

- Naar aanleiding van de eerder onderhands gedeelde opmerkingen van de RvS zijn ook enkele technische wijzigingen in het wetsvoorstel gedaan. Deze wijzigingen zijn zuiver tekstueel en hebben geen inhoudelijke gevolgen voor de maatregelen in het voorstel.

Toelichting

Uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip

- In de eerder met u gedeelde conceptlijn was nog geen volledige beantwoordingslijn opgenomen voor de partnerschapsuitzonderingen; daarom hieronder hierop een meer uitgebreide toelichting.
- In het wetsvoorstel is een maatregel opgenomen waardoor mensen met een toeslagpartner die is vermist, is gedetineerd, of (in het geval van erkend vluchtelingen) nog niet is nagereisd, niet langer te maken krijgen met de nadelige gevolgen van het toeslagpartnerschap. Deze maatregel is eerder aangekondigd in het regeerprogramma.
- Bij het uitwerken van deze maatregel is ervoor gekozen om deze drie situaties in de wet te omschrijven. Deze keuze is voornamelijk ingegeven door het feit dat bij afgebakende groepen geborgd kan worden dat de maatregel uitvoerbaar is. Dienst Toeslagen hoeft dan enkel te toetsen aan objectieveerbare gegevens of een geval binnen één van deze groepen valt, wat relatief eenvoudig is, en hoeft daarnaast geen uitgebreid onderzoek te doen naar de individuele feitelijke situatie. Andere bestaande uitzonderingen op het toeslagpartnerbegrip zijn ook op deze wijze vormgegeven.¹
- De RvS adviseert om in de toelichting in te gaan op de keuze voor een wettelijke regeling en de keuze voor detailwetgeving in plaats van een meer generieke formulering, al dan niet gepaard gaande met lagere regelgeving.
- Er is onderzocht wat het zou betekenen als er voor een meer generieke formulering gekozen wordt.
 - Allereerst zou voor een variant waarbij de doelgroep toeneemt meer budget nodig zijn dan is geregeld voor de huidige drie groepen. De budgettaire besluitvorming en afstemming hierover zou dan opnieuw moeten plaatsvinden. Het is bovendien onwaarschijnlijk dat budget op korte termijn kan worden gevonden.
 - Daarnaast zou een meer generieke variant waarbij de doelgroep opener geformuleerd is betekenen dat Dienst Toeslagen per aanvraag een integrale beoordeling moet verrichten van de feitelijke omstandigheden, en deze gevallen mogelijk moet blijven monitoren. Gezien de enorme populatie die Dienst Toeslagen bedient, kan dat al snel om grote aantallen gaan. Er zou een zorgvuldige uitvoeringstoets moeten plaatsvinden om de effecten van een dergelijke maatregel te wegen. Dat zou betekenen dat het gehele wetsvoorstel vertraging oploopt, en mensen niet al per 1 januari 2026 geholpen kunnen worden met de verbetermaatregelen. Wij achten dit niet wenselijk.
 - Ten slotte wordt op dit moment binnen het traject VIM onderzocht hoe een generieke uitzondering op het partnerbegrip het best vormgegeven kan worden en voor de gehele sociale zekerheid kan

dat hoeft
niet zo te
zijn.
hoezo
"opener"
formuleren

¹ Zoals de uitzondering voor mensen in noodopvang, partners in een verpleeg- of verzorgingshuis, Oekraïense ontheemden, van tafel en bed gescheiden partners en eerstegraads bloed- en aanverwanten. De uitzondering voor mantelzorgers is eveneens helder afgebakend, maar wel op het niveau van lagere regelgeving geregeld.

gelden, om mensen in kwetsbare situaties te ontzorgen. Hier wordt eind 2025 besluitvorming over verwacht. Nu een aparte keuze maken voor toeslagen zou mogelijk ingaan tegen nog te maken keuzes binnen dit traject en mogelijk al snel weer moeten worden aangepast.

- Wij verwachten een zeer marginaal voordeel als de huidige aangewezen groepen niet in de wet, maar in lagere regelgeving opgenomen worden. Het levert beperkte tijdswinst op om een eventuele nieuwe groep op te nemen in lagere regelgeving ten opzichte van in wetgeving. Op basis van de ervaringen van de afgelopen jaren en de gesprekken met verschillende stakeholders is niet te verwachten dat een dergelijke groep zich aan zal dienen. Het nu doorvoeren van deze wijziging in het wetsvoorstel zou vragen om secure formulering en afstemming van de generieke regel, om te borgen dat de hierboven genoemde financiële en uitvoeringsgevolgen uitblijven.
- Zodra later toch blijkt dat een nieuwe groep uitgezonderd zou moeten worden, kan alsnog worden overwogen of op dat moment een generieke bepaling en een delegatiegrondslag uitkomst biedt.
- In het algemeen geldt dat over de huidige bepaling bijna een jaar is gedaan (schrijven, afstemmen uitvoering, afstemmen andere departementen, stakeholdergesprekken, internetconsultatie, adviesorganen). Een eventuele wijziging van de bepaling zou nu zonder die uitgebreide afstemming binnen enkele dagen geschreven moeten worden om nog aan het huidige tijdsfad te kunnen voldoen. Daarbij zou geen sprake zijn van zorgvuldige wetgeving.
- Daarom stellen wij voor om de huidige vormgeving niet aan te passen, maar beter toe te lichten dat met deze vormgeving wordt geborgd dat mensen op korte termijn kunnen worden geholpen, en we richting de toekomst kijken hoe een meer generieke oplossing uitgewerkt kan worden.
- Bovendien heeft het de voorkeur om een dergelijke generieke oplossing te onderzoeken in samenhang met andere regelingen in de sociale zekerheid via het traject VIM, waar binnen dit wetstraject geen tijd voor is. Hier wordt ondertussen ook al druk aan gewerkt. Bij eventuele vragen vanuit de Kamer kan vervolgens worden ingegaan op de stand van zaken van het binnen VIM harmoniseren van het partnerbegrip in de sociale zekerheid, waar dit aandachtspunt onderdeel van is.
- Voorgaande laat onverlet dat -met de huidige bepaling- in specifieke gevallen het voorstelbaar is dat het evenredigheidsbeginsel ertoe noopt alsnog in een individuele casus een uitzondering op partnerschap te maken, indien sprake is van een onvrijwillig elders verblijvende partner, die financieel niet bij kan dragen en waar de gemeente tevens niet voorziet in bijzondere bijstand.

Planning wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen

20 juni 2025	Aanleveren stukken voor MR bij AZ
30 juni 2025	Behandeling in MR
1 juli 2025	Indiening wetsvoorstel bij Tweede Kamer
Najaar 2025	Parlementaire behandeling Tweede Kamer en Eerste Kamer

1 januari 2026	Beoogde inwerkingtredingsdatum
----------------	--------------------------------

Communicatie
n.v.t.

Politiek/bestuurlijke context
n.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



8 14-6 '25

**TER BESLISSING
HEDEN**

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Herstel en Toeslagen

Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Directe
Belastingen & Toeslagen

15/6

Persoonsgegevens

nota

Verzending MR nader rapport wet verbetermaatregelen
toeslagen

Datum
17 juni 2025

Notanummer
2025-0000170632

Bijlagen
1. Nota DBT-169454
2. Revisieversie Nader rap
3. Aanbiedingsformulier
4. Revisieversie Wetsvoor

Aanleiding

Op maandag 16 juni jl. is het nader rapport op het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel verbetermaatregelen toeslagen met u besproken (nota DBT-169454, **bijlage 1**). Hierbij vindt u de aangepaste versie van het nader rapport ter verzending aan de Ministerraad (zie in revisie **bijlage 2**). Om het wetsvoorstel voor het zomerreces bij de Tweede Kamer in te kunnen dienen, moeten de stukken voor behandeling in de Ministerraad uiterlijk 20 juni a.s. bij AZ worden aangeleverd.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met het aangepaste nader rapport en het wetsvoorstel (**bijlage 4**)? Zo ja, dan verzoeken wij u het aanbiedingsformulier voor de ministerraad te ondertekenen (**bijlage 3**).

} akkoord
8

Kernpunten

- Naar aanleiding van de bespreking is het nader rapport aangevuld op het punt van de partneruitzonderingen. Het toekomstbeeld dat in samenspraak met het programma VIM nader wordt onderzocht is daarbij meer benadrukt. Daarnaast is een reflectie toegevoegd over de onwenselijkheid van het feit dat in de huidige praktijk afhankelijk van de behandelende gemeente verschillen in uitkomsten kunnen ontstaan.
- Verder zijn in het nader rapport nog enkele tekstuele aanpassingen gedaan naar aanleiding van de hernieuwde wetgevingstoets van J&V op het nader rapport en het aangepaste wetsvoorstel. Daarbij hebben zij suggesties gedaan om bepaalde antwoorden op de opmerkingen van de Raad van State duidelijker naar voren te laten komen. Inhoudelijk heeft dit niet tot aanpassingen geleid. De met het nader rapport corresponderende passages in de Memorie van Toelichting van het wetsvoorstel zijn identiek gewijzigd.
- Na besluitvorming in de MR van 30 juni worden de stukken aangeboden aan de Tweede Kamer. Daartoe ontvangt u binnenkort nog de tekenversies van de verschillende stukken.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.